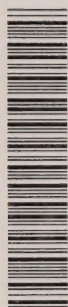


CAI MI 5

-7450507

\$1.50

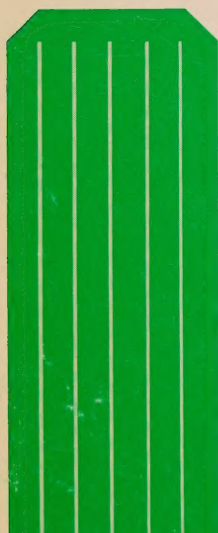


3 1761 11767348 3

Politique et administration en matière d'immigration dans certains pays

Une étude de la politique et des programmes d'immigration
des États-Unis, de l'Australie et d'Israël, et de leurs incidences
sur l'accroissement de la population de ces pays.

Freda Hawkins



CAI MI 5

-74 30507

Étude
sur l'immigration
et les objectifs
démographiques
du Canada

Politique et administration en matière d'immigration dans certains pays

Une étude de la politique et des programmes d'immigration
des États-Unis, de l'Australie et d'Israël, et de leurs incidences
sur l'accroissement de la population de ces pays.

Freda Hawkins



Main-d'œuvre
et Immigration

Manpower
and Immigration

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa, K1A 0S9
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX

1683, rue Barrington

MONTRÉAL

640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

171, rue Slater

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

393, avenue Portage

VANCOUVER

800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: \$1.50


N° de catalogue MP23-37-1974-5-7F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada

Ottawa, 1974

La présente étude fait partie de divers travaux semblables commandés dans le cadre de l'Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada. Elle a pour objet d'éclairer le public sur les questions qu'elle traite. Les vues et conclusions qu'elle renferme sont la seule responsabilité de l'auteur et ne traduisent pas nécessairement celles du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117673483>

AVANT-PROPOS

La présente étude porte sur la politique et les programmes d'immigration de trois pays où l'immigration d'après-guerre s'est fait fortement sentir. Dans chacun de ces pays, l'immigration a largement contribué à l'essor national et exerce encore une forte influence sur l'évolution future du pays et sa croissance démographique. Le problème démographique y est une question essentielle d'intérêt public et des études spéciales ont été exécutées ou entreprises,—aux États-Unis par la Commission de la croissance démographique face à l'avenir du pays, en Australie par une commission d'enquête sur la démographie et, en Israël, par un Comité spécial des ministères des Finances et de l'Intérieur, ainsi que par le Bureau central de la statistique,—afin de déterminer les niveaux optimums de croissance démographique et les meilleurs modes de répartition de la population à travers le territoire. Dans deux de ces pays, l'immigration est considérée comme un élément variable extrêmement important pour la planification de l'avenir.

Aux États-Unis, en Australie et en Israël, la politique et les programmes d'immigration ont bien des points communs avec le même secteur d'activité publique au Canada, encore que chacun de ces pays aborde l'immigration dans une perspective et une expectative qui lui sont propres et avec son style particulier de gestion. Les points de ressemblance restent néanmoins nombreux, d'abord parce que l'immigration a ses propres impératifs—exigences et problèmes—et aussi parce que, où qu'ils aillent et d'où qu'ils viennent, les immigrants ont, au fond, sensiblement les mêmes besoins.

Tout en tenant compte de différences marquées de géographie, d'antécédents historiques et de régimes politiques, nous avons tenté d'examiner, dans la présente étude, certains facteurs essentiels de la politique et des programmes d'immigration aux États-Unis, en Australie et en Israël. Ces facteurs, dont l'importance peut varier selon le pays, sont les suivants (mais ils ne sont pas nécessairement abordés dans cet ordre):

- Absorption, origine et répartition des immigrants.
- Philosophie et objets actuels de l'immigration.
- Évolution historique de la politique d'immigration, ainsi que sa nature et sa forme actuelles.
- Organismes officiels responsables et modes d'administration.
- Participation du public.
- Problèmes de contrôle et illégalité.
- Évolution récente de l'immigration et de l'essor démographique.

Je n'ai pas cherché à tirer ici de conclusions, mais j'espère que les façons particulières dont ces trois pays ont envisagé l'immigration et leurs jugements sur son utilisation présente et son apport éventuel à la croissance démographique et à l'essor national faciliteront notre étude de l'immigration et de l'évolution démographique au Canada.

TABLE DES MATIÈRES

LES ÉTATS-UNIS.....	1
L'AUSTRALIE.....	19
L'ÉTAT D'ISRAËL.....	39
APPENDICE A.....	54
APPENDICE B.....	55
APPENDICE C.....	57
APPENDICE D.....	58

LES ÉTATS-UNIS

Au cours de l'année financière 1973, les États-Unis ont admis chez eux 400,063 immigrants, chiffre qui n'a été dépassé qu'une fois depuis la Seconde Guerre mondiale. Durant la même période, plus de 259 millions d'étrangers et de citoyens ont été examinés et admis aux ports d'entrée américains, soit une augmentation d'au-delà de 13 millions sur l'année précédente. La statistique annuelle détaillée du Service d'immigration et de naturalisation du département de la Justice révèle d'autres augmentations importantes. De fait, l'augmentation globale du volume d'immigration aux États-Unis a été vraiment remarquable en 1973.¹

L'IMMIGRATION: ANNÉE FINANCIÈRE 1973

Lors d'un discours sur la politique d'immigration des États-Unis, prononcé en 1973 à la réunion annuelle de la Conférence américaine sur l'immigration et la citoyenneté (A.I.C.C.), Barbara Watson, administratrice du Bureau de la sécurité et des affaires consulaires au département d'État,² a qualifié l'année financière d'«année extraordinaire», ajoutant que quiconque voudrait tracer l'essor économique d'un pays en voie de développement pourrait prendre 1973 comme point de départ. «En chiffres ronds, a-t-elle affirmé, le nombre total de visas d'immigrant délivrés, de rajustements de statut et de réfugiés admis au pays s'est accru de 1,000 en 1971 et de 2,000 en 1972. Or, au cours de l'année financière 1973, l'augmentation globale a été de 13,000.³ Du côté des non-immigrants, le nombre total de visas s'est accru de 100,000 en 1971 et de 150,000 en 1972. Mais l'an dernier l'augmentation a été de 550,000—soit au delà d'un demi-million—par rapport au chiffre de 1972.» Elle a ajouté que ce relèvement de 24 p. 100 du nombre de visas de non-immigrants constitue la plus forte augmentation des années récentes et représente presque le double de l'augmentation annuelle moyenne de la dernière décennie.⁴

Aux États-Unis comme au Canada, l'origine nationale des immigrants, depuis quelques années, s'est déplacée dans l'ensemble du nord au sud de façon remarquable. Dans l'hémisphère oriental, l'immigration en provenance de l'Europe septentrionale a fortement baissé, compte tenu d'un fléchissement marqué des immigrants venus de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne de l'Ouest. En revanche, l'Italie, la Grèce, le Portugal et la Yougoslavie ont continué d'envoyer de nombreux immigrants aux États-Unis. Toutefois, depuis 1965, les zones de forte augmentation ont été les suivantes: l'Asie (de 20,683 en 1965 à 124,160 en 1973), l'Amérique latine (de 81,781 à 99,407), les Antilles (de 37,583 à 64,765), et, bien qu'à une moindre échelle, l'Afrique (de 3,383 à 6,655) et l'Océanie, y compris l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ainsi que les îles du Pacifique et autres îles (de 1,516 à 3,255). Dans l'hémisphère occidental, l'émigration

¹ Voir l'Appendice A. L'immigration aux États-Unis, 1820-1973. L'année financière des États-Unis se termine le 30 juin. Au moment d'écrire ces lignes, les statistiques pour 1974 ne sont pas encore disponibles.

² Mlle Watson, qui détient ce poste depuis l'Administration Johnson, a remis sa démission qui a été acceptée avec effet le 31 décembre 1974.

³ Dans les hémisphères oriental et occidental, le nombre d'immigrants admis annuellement se limite à 170,000 et 120,000 respectivement. Depuis quelques années, on a toujours atteint ces niveaux. Par conséquent, l'augmentation dont il est ici fait état provient surtout d'un accroissement du nombre de visas accordés aux parents immédiats qui sont automatiquement admis et des visas d'immigrant spéciaux.

⁴ Discours prononcé par l'honorable Barbara Watson, administratrice du Bureau de la sécurité et des affaires consulaires au département d'État, lors de la Conférence américaine de la citoyenneté et de l'immigration, tenue à New York le 2 novembre 1973.

de Canadiens aux États-Unis a fléchi de 38,327 en 1965 à 8,951 en 1973, tandis que l'immigration mexicaine a presque doublé. Le Mexique est maintenant la principale source d'immigrants vers les États-Unis, 70,141 Mexicains y étant passés en 1973. L'évolution des origines nationales des immigrants vers les États-Unis est nettement reflétée dans le tableau ci-dessous, lequel fait voir les quinze principaux pays tributaires en 1965 et en 1973.

TABLEAU I
Les principaux pays tributaires de l'immigration américaine
au cours des années financières 1965 et 1973

<u>1965</u>		<u>1973</u>	
1. Canada.....	38,327	1. Mexique.....	70,141
2. Mexique.....	37,969	2. Philippines.....	30,799
3. Royaume-Uni.....	27,358	3. Cuba.....	24,147
4. Allemagne.....	24,045	4. Corée.....	22,930
5. Cuba.....	19,760	5. Italie.....	22,151
6. Colombie.....	10,885	6. Chine.....	17,297
7. Italie.....	10,821	7. République Dominicaine..	13,921
8. République Dominicaine..	9,504	8. Inde.....	13,124
9. Pologne.....	8,465	9. Grèce.....	10,751
10. Argentine.....	6,124	10. Portugal.....	10,751
11. Irlande.....	5,463	11. Royaume-Uni.....	10,638
12. Équateur.....	4,392	12. Jamaïque.....	9,963
13. France.....	4,039	13. Canada.....	8,951
14. Chine.....	4,057	14. Yougoslavie.....	7,582
15. Haïti.....	3,609	15. La Trinité et Tobago.....	7,035

Source: Service d'immigration et de naturalisation, département de la Justice des États-Unis.

D'autres faits dignes de mention se dégagent des plus récents chiffres de l'immigration américaine. Entre autres, l'arrivée constante et en nombres considérables de talents professionnels, scientifiques et artistiques sous le régime de la «troisième préférence» prévue dans la Loi de 1965 sur l'immigration et la nationalité, laquelle permet l'entrée aux États-Unis de «membres des professions libérales, ainsi que de scientifiques et d'artistes doués de talents exceptionnels». Depuis cinq ans, 48,532 immigrants de la troisième préférence ont été admis au pays, dont 8,521 en 1973. Sur un total de 10,385 immigrants admis en 1972 sous ce régime, 7,568 étaient médecins, chirurgiens ou dentistes. Il y en avait 1,552 de l'Inde, 794 de Corée, 269 de Thaïlande, 211 du Pakistan, 240 d'Afrique, 179 des Antilles et 289 de l'Amérique latine. En 1972, on a accueilli 6,851 infirmières, dont 3,836 Asiatiques. La même année, les États-Unis ont admis 2,743 scientifiques (agronomes, biologistes, géologues, physiciens, chimistes, etc.), dont un bon nombre venus de pays en voie de développement.

Étant donné la forte concentration d'immigrants canadiens en Ontario et, bien que dans une plus faible mesure, en Colombie-Britannique et au Québec, il est intéressant de constater aussi combien les immigrants américains aiment s'acheminer vers les États qui jouissent d'une grande prospérité ou d'un climat agréable, ou encore des deux à la fois. Ainsi, de tous les aubains qui ont communiqué leur adresse au Service d'immigration et de naturalisation en janvier 1973, aux termes de la Loi sur l'immigration et la nationalité—soit plus de quatre millions et demi, dont la plupart se sont inscrits comme résidents permanents—plus de la moitié se trouvaient dans quatre États: la Californie, New York, la Floride et le Texas. La Californie en avait attiré 24.7 p. 100, New York 17.3 p. 100, la Floride 7.7 p. 100 et le Texas 6.4 p. 100, suivi de très près de l'Illinois, avec 6.2 p. 100. Bien que certains États aient toujours attiré beaucoup d'immigrants, le mouvement américain d'établissement spontané a, contrairement au mouvement canadien, quelque peu évolué depuis quelques années, en fonction de l'expansion économique et de la migration vers les régions métropolitaines de croissance rapide du Sud et de l'Ouest.

Comme le Canada, les États-Unis n'ont tenu jusqu'ici aucun registre de ceux qui quittent le pays pour de bon et les niveaux d'émigration ont dû être calculés à partir de diverses sources indirectes. Celles-ci permettent de croire qu'environ 255,000 résidents sont partis pour de bon entre 1960 et 1970. Plus de la moitié étaient des citoyens américains. On a fixé récemment à 37,000 le nombre estimatif d'émigrants en 1970.⁵ Mais tout indique maintenant que ces chiffres sont trop bas. Il est clair que l'émigration s'est accrue aux États-Unis, surtout depuis quelques années, et que l'aliénation politique a beaucoup influé sur la décision d'émigrer de nombreux citoyens et aubains. Les émigrants américains se dirigent surtout vers le Canada, Israël, l'Australie et la Grande-Bretagne. Une étude de l'émigration est actuellement en cours au Bureau du recensement.

UNE NATION D'IMMIGRANTS: ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ET DE LA

LÉGISLATION EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Lors du premier recensement, en 1790, les États-Unis comptaient 3,227,000 habitants, dont les trois quarts d'origine britannique. Or aujourd'hui, au 1^{er} novembre 1974, le chiffre de la population s'établit à 212,916,000 et comprend surtout des immigrants et leurs descendants venus aux États-Unis de tous les coins du globe.

L'immigration a été aux États-Unis, beaucoup plus qu'au Canada, l'un des grands thèmes de l'histoire de la nation, occupant une place toute particulière dans l'évolution démocratique et l'essor national. Voilà qui est très important au moment où pour la première fois, les États-Unis, comme d'ailleurs le Canada et l'Australie, envisagent la statistique de l'immigration à la lumière des niveaux optimums de croissance démographique. Cet aspect de l'expérience américaine, nous allons le voir, devient alors difficile non seulement à modifier de façon sensible, mais aussi à maîtriser. Non seulement considère-t-on l'immigration comme l'un des éléments de l'histoire et de la tradition étatsuniennes, mais nombreux sont ceux qui y voient, par ailleurs, un aspect sans cesse stimulant et dynamique de la vie américaine, de même qu'un geste humanitaire à l'échelle mondiale.

Une des expressions les plus récentes de cette attitude idéologique vis-à-vis de l'immigration américaine a émané de la Commission de la croissance démographique

⁵ *Population and the American Future*. Rapport de la Commission de la croissance démographique face à l'avenir des États-Unis, U.S. Government Printing Office, Washington (D.C.), 1972, p. 115.

face à l'avenir des États-Unis; après deux années d'étude, cet organisme a soumis son rapport au Président et au Congrès en mars 1972. La Commission affirme que, les auteurs de la politique d'immigration s'étant rarement préoccupés de l'essor démographique, il est devenu particulièrement important d'étudier l'immigration de ce point de vue précis. L'immigration a, de tout temps, très largement contribué à l'essor et au développement des États-Unis. Nous sommes fiers, de déclarer les auteurs du rapport, d'être une nation d'immigrants, et ils poursuivent dans cette veine typiquement américaine:

L'apport extraordinaire des immigrants se décèle à tous les tournants de notre histoire. Ils ont fourni une bonne part de la main-d'oeuvre et de l'esprit d'initiative nécessaires pour créer les colonies et ouvrir l'Ouest à la civilisation. Ils ont aidé à construire les chemins de fer, ils ont travaillé dans les usines, établi les syndicats, accédé aux plus hauts postes dans les affaires et le gouvernement, et laissé, chez-nous, une marque indélébile dans les domaines du savoir et des arts. L'apport des immigrants est, de nos jours, tout aussi important, et il y a tout lieu de s'attendre à retirer les mêmes fruits de l'immigration à l'avenir. Ce sont les identités diverses de ses membres qui ont déterminé le caractère de notre société.⁶

Toutefois, de forts courants contraires se sont fait sentir à travers la turbulente histoire de l'immigration américaine. Les années plus calmes qui ont suivi l'adoption, en 1965, de la Loi sur l'immigration et la nationalité, loi qui a supprimé les distinctions raciales à la base du régime de contingentement selon les origines nationales, nous portent à oublier qu'antérieurement, et pendant plus d'un siècle, l'immigration avait été, aux États-Unis, un sujet extrêmement controversé. La controverse dont fut l'objet la Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité (loi McCarran-Walter), laquelle maintenait en vigueur le régime de contingentement selon l'origine nationale institué en 1924 et fut adoptée malgré l'opposition du Président Truman, offre un exemple classique du problème de la discrimination raciale par opposition à l'universalité en matière d'immigration. Comme Watergate, l'immigration a intégralement mis en jeu le complexe appareil de la démocratie américaine. Dans un rapport intitulé «Qui allons-nous accueillir?», la Commission sur l'immigration et la nationalisation nommée en 1952 par le Président Truman pour étudier la mesure législative affirmait que celle-ci consacrait des politiques et des principes peu judicieux et nuisibles à la nation, qu'elle s'inspirait d'une attitude d'hostilité et de méfiance envers tous les étrangers, qu'elle prévoyait des distinctions injustes entre êtres humains pour des motifs de race, de croyances et de couleur, et qu'elle faisait fi des besoins des États-Unis en matière de politique intérieure et extérieure.

Il reste que la loi McCarran-Walter de 1952 avait de solides appuis en cette période de guerre froide et de maccarthysme, et elle est demeurée au recueil des lois américaines pendant treize ans, sauvegardant le régime de contingentement selon l'origine nationale, destiné à favoriser l'immigration en provenance de l'Europe occidentale et septentrionale et à contrôler par contingentement, sinon à exclure tout à fait, les immigrants d'autres origines ethniques. Mais une forte opposition à cette mesure se fit sentir au Congrès et à l'extérieur, au point que le but principal de la loi ne fut jamais atteint. Des pressions se firent immédiatement sentir et des lois furent soumises pour faciliter

⁶ *Population and the American Future*. Rapport de la Commission de la croissance démographique face à l'avenir des États-Unis, U.S. Government Printing Office, Washington (D.C.), 1972, p. 114. Voir aussi Kennedy, J.F. *A Nation of Immigrants*, éd. rev., Harper and Row, New York, 1964, pages 64, 65 et 68. Selon le président Kennedy, l'immigration constante du XIX^e siècle et du début du XX^e a été «au centre même de toute cette foi et cette confiance des Américains».

l'admission de classes restreintes d'immigrants, de catégories et de groupes spéciaux, et de parents en très grand nombre. De 1952 à 1965, deux immigrants sur trois n'étaient à aucun contingent et la plupart des immigrants sont venus de pays défavorisés de l'Europe méridionale et de l'Asie.⁷

La libre migration

L'histoire de l'immigration américaine a connu d'autres luttes épiques; certains historiens et sociologues y ont vu un éternel conflit entre les forces de l'élargissement et celles de la limitation, au cours duquel les unes et les autres ont prédominé tour à tour pendant de longues périodes; d'autres, par contre, ont soutenu que l'immigration est un secteur d'activité où ces forces sont toujours présentes à des degrés divers, selon les circonstances économiques et politiques. La période antérieure de l'histoire américaine, jusqu'à la Première Guerre mondiale, a été notoirement une période de libre migration à une vaste échelle, où les États-Unis ont pratiqué une politique de la porte ouverte à l'endroit d'immigrants de nombreuses nationalités, bien que des partisans bruyants de la limitation aient toujours été présents dans la société américaine, comme l'a été, d'ailleurs, l'agitation périodique contre les étrangers.

Entre 1881 et 1920, vingt-trois millions et demi d'étrangers ont été accueillis aux États-Unis comme résidents permanents, dont dix millions venus au cours des années de pointe 1905-1914. Les neuf dixièmes sont venus d'Europe, d'abord du nord et de l'ouest, puis des pays du sud et de l'est. Pendant cette période, l'Italie a fourni quatre millions d'immigrants, l'Autriche-Hongrie presque autant et la Russie, trois millions. Mais on connaît moins bien, hors des États-Unis, la nature et l'évolution exactes de la législation limitative qui a suivi l'afflux énorme d'immigrants vers ce pays. Nous devons nous borner à esquisser à larges traits l'évolution de la politique et de la législation en matière d'immigration depuis la fin du XIX^e siècle, mais une certaine connaissance des grands thèmes est essentielle à une bonne intelligence de la situation qui existe aujourd'hui.

Au début, la législation des États-Unis se borne surtout à définir les classes interdites d'immigrants. La première loi générale sur l'immigration est adoptée le 3 août 1882. Elle prévoit un droit d'entrée de 50 cents et ferme la porte aux repris de justice, aux déficients mentaux et aux personnes susceptibles de devenir un fardeau pour l'État. La même année, le Congrès adopte la première d'une série de lois refusant l'entrée des États-Unis aux Chinois, dites *Chinese Exclusion Acts*. (Celles-ci ne seront abrogées qu'en décembre 1943 et il est intéressant de les comparer aux mesures fort semblables qui furent prises contre les Chinois au Canada et en Australie.) Une deuxième loi générale sur l'immigration, adoptée en mars 1891, prévoit l'examen médical de tous les aubains à leur arrivée aux États-Unis, l'expulsion des personnes entrées illégalement au pays, et ferme la porte aux indigents et aux polygames—reflet de la controverse avec les Mormons au sujet de l'accession de l'Utah à l'Union. En 1903, le Congrès exclut en outre les fous, les mendiants de profession et les anarchistes, et en 1907 il ajoute encore aux catégories d'inadmissibles. Mais, mise à part la législation touchant les Chinois, aucune mesure d'immigration sélective ou limitative de quelque importance n'intervient jusqu'à la Loi de 1917 sur l'immigration, adoptée malgré l'opposition présidentielle, tout comme la Loi McCarran-Walter.

⁷ Voir *The New Immigration*, Annales de l'Académie américaine des sciences politiques et sociales, volume 367, septembre 1966, pour un excellent exposé de la Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité (loi McCarran-Walter) et de la législation ultérieure.

Un fort sentiment «restrictionniste» majoritaire s'est instauré à mesure qu'a grossi le flot d'immigrants avant la Première Guerre mondiale, et ce conflit accentué encore davantage l'hostilité des Américains pour les étrangers. La loi de 1917, adoptée en dépit d'une opposition acharnée au sein du Congrès, constitue une victoire importante pour les partisans de la limitation. Elle marque le début d'une longue période de discrimination en raison de l'origine raciale ou nationale dans l'histoire de l'immigration américaine, période qui ne prendra fin qu'avec l'adoption de la Loi de 1965 sur l'immigration et la nationalité, d'abord introduite sur l'initiative du Président Kennedy et dont s'inspire la politique actuelle en matière d'immigration.

Le régime de contingentement selon l'origine nationale.

La loi de 1917 créa une Zone d'interdiction asiatique qui fermait la porte aux immigrants des pays du sud-est de l'Asie. Elle accroissait de beaucoup le pouvoir des fonctionnaires de l'immigration d'exclure ou d'expulser les étrangers, obligeait les étrangers de plus de seize ans à subir une épreuve d'aptitude à lire et à écrire (résultat de vingt années d'efforts de la part des partisans de la limitation), et doublait le droit d'entrée. Toutefois, après la guerre le nombre d'immigrants s'accrut de nouveau et tout indiquait que des millions d'Européens étaient disposés à émigrer aux États-Unis. La loi apparut donc insuffisante aux yeux des partisans de la limitation, maintenant majoritaires. Ils réclamèrent donc à cor et à cri l'adoption d'une loi plus efficace, appuyés par la Légion américaine, la Fédération américaine du travail, le Syndicat national des agriculteurs et d'autres organisations.

À la suite de l'introduction au Congrès de divers projets de loi visant à suspendre ou à limiter l'immigration, une loi de contingentement fut finalement adoptée en 1921; cette mesure avait pour objet de restreindre l'immigration pendant un certain temps, au moyen d'un régime de contingents. Elle aboutit à la Loi de contingentement de 1924, laquelle prévoyait une formule plus complexe de calcul des contingents nationaux désignée sous le nom de Régime de contingentement selon l'origine nationale. Cette loi entra en vigueur le 1^{er} juillet 1929, après de nombreux ajournements et des calculs laborieux faits par une commission des contingents.

Lorsqu'elle entra en vigueur, la loi du contingentement prévoyait, à l'égard de différentes nationalités, des contingents annuels représentant 2 p. 100 du nombre total de personnes de cette origine nationale qui se trouvaient déjà aux États-Unis selon le recensement de 1920. Les contingents annuels étaient fixés, au total, à 153,714. La loi obligeait aussi l'aspirant-immigrant à obtenir un visa d'un agent consulaire américain. Elle autorisait en outre, selon une disposition qui créait en somme un régime d'admission distinct pour l'hémisphère occidental, l'entrée au pays de certains étrangers soustraits au régime des contingents, dont les immigrants nés dans les pays de l'hémisphère occidental, avec leurs femmes, maris et enfants, ainsi que les épouses, maris et enfants de citoyens américains, les ministres du culte et leurs familles, et les personnes qui avaient déjà été citoyens américains. Ce régime fondé sur l'origine nationale avait nettement pour objet de conserver la composition ethnique de la population des États-Unis, de diminuer le flot d'immigration en provenance de l'hémisphère oriental et en particulier du sud et de l'est de l'Europe, et de prévoir un mode à la fois simple et automatique de sélection des immigrants. Au-delà du refus d'admettre les Chinois et de la Zone d'interdiction asiatique établie en 1917, une autre entrave raciale à l'immigration fut établie en 1924, lorsque l'admissibilité à la citoyenneté devint une condition préalable à l'accès aux États-Unis. À l'époque, seuls les membres des races blanche et noire pouvaient être naturalisés.

Après la période de très faible immigration des années 30, la Seconde Guerre mondiale eut pour effet de rendre plus libérale l'attitude des Américains vis-à-vis l'immigration et la législation dans ce domaine. Ainsi que nous l'avons vu, les lois contre l'admission des Chinois furent abrogées en 1943 et remplacées par un contingent annuel de 105 Chinois et l'admissibilité des immigrants chinois à la naturalisation. En 1946, le Congrès accordait les avantages de la naturalisation aux Indiens et à tous les Philippins et portait de 50 à 100 le petit contingent d'immigrants des Philippines. On vit s'affermir quelque peu l'opposition au régime de contingentement selon l'origine nationale et vers la fin de la guerre on vit naître, comme au Canada d'ailleurs, une vague de sympathie pour les dépossédés et les déracinés de l'Europe. Ces sentiments humanitaires trouvèrent au moins partiellement leur expression dans l'adoption de la Loi sur les personnes déplacées (1948) qui permit d'admettre 202,000 personnes déplacées en deux ans. Vers la même époque, le Congrès se déclara très mécontent de la confusion et du désordre auxquels donnait lieu la législation existante, laquelle comprenait principalement les lois de 1917 et de 1924, de même qu'au-delà de deux cents pièces législatives et de nombreux règlements, proclamations et ordonnances de l'Exécutif. En 1947, une résolution du Sénat autorisait la tenue d'une vaste enquête sur tous les aspects du régime d'immigration. Après cinq ans d'étude approfondie au Congrès, un projet de loi d'une grande portée était présenté au Sénat par Patrick A. McCarran, président du Comité judiciaire du Sénat, et à la Chambre des représentants par Francis E. Walter, président du sous-comité judiciaire de la Chambre pour les questions d'immigration et de nationalité. Ce projet de loi fut adopté sous le titre de «Loi sur l'immigration et la nationalité» du 27 juin 1952. Que le Congrès démocratique ait passé outre au veto du Président Truman par un vote dépassant la majorité requise est un excellent indice du climat politique qui existait alors.

La Loi McCarran-Walter

Mesure particulièrement remarquable, la Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité est demeurée, aux États-Unis, la pièce législative fondamentale en matière d'immigration. Elle a fait, depuis lors, l'objet de modifications périodiques. La plus importante a sans doute été celle de 1965, alors que le 89^e Congrès a aboli le régime de contingentement selon l'origine nationale pour y substituer un mode de sélection universel et différent, et réglementer, dans une certaine mesure, le nombre total d'immigrants. Certaines dispositions étaient plus généreuses, d'autres l'étaient moins, mais, de toute façon, la loi prévoyait quelques modifications utiles. Elle ne fut adoptée qu'après six révisions complètes. Voici, en bref, les principales dispositions de la loi:

La Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité est le fruit de la plus vaste étude jamais entreprise par le Congrès. La loi réunit et codifie pour la première fois toute la législation en matière d'immigration et de naturalisation. Elle maintient et étend les restrictions qualitatives; conserve et révisé le régime de contingentement selon l'origine nationale en vigueur depuis 1929; supprime les distinctions de race et de sexe; continue d'accepter sans contingentement les immigrants de l'hémisphère occidentale; établit des contingents préférentiels pour les parents et les étrangers spécialisés; affermit les dispositions sécuritaires contre les éléments criminels ou subversifs et protège le droit aux procédures judiciaires devant les tribunaux.⁸

Signalons particulièrement deux des plus remarquables dispositions. La loi supprimait les entraves raciales à l'immigration et à la naturalisation, mais continuait de limiter le nombre d'immigrants admissibles. Comme moyen de maintenir, et, censément, d'améliorer le régime de contingentement selon l'origine nationale, la loi établissait le concept

⁸ *Ibid.*, p. 127.

du «Triangle Asie-Pacifique», zone qui embrassait une vingtaine de pays comptant plus de la moitié de la population du globe. Aux termes de la loi, ces pays se voyaient attribuer, pour la première fois, des contingents annuels minimums de 100 chacun, sauf le Japon, qui en obtenait 185 et les Chinois hors de Chine, 105. Puis, dans une disposition beaucoup plus importante pour la législation ultérieure, la loi créait, au sein des contingents nationaux, un régime de préférences qui est devenu, dans un autre contexte, l'un des principaux éléments de la nouvelle politique d'admission établie en 1965.

Conçu au début des années 20 et consacré dans la loi McCarran-Walter de 1952, le régime de contingentement selon l'origine nationale n'a pas atteint son principal objectif, qui était de conserver à la population américaine sa composition ethnique des années antérieures. Il y avait trop d'échappatoires, surtout dans le domaine de l'immigration non contingentée. La loi cherchait à imposer à l'immigration des structures peu pratiques en attribuant d'importants contingents aux pays du nord et de l'ouest de l'Europe, dont les citoyens étaient maintenant moins désireux d'émigrer aux États-Unis, et elle ouvrait la voie à de fortes pressions de la part de citoyens d'autres groupes nationaux et de leurs parents qui, eux, désiraient fort s'établir en Amérique. Sans compter que cette façon de choisir les immigrants et d'exercer un certain contrôle sur le nombre annuel d'admissions était bien compliquée. Il faut bien reconnaître que le Canada et l'Australie, qui ont fait la même chose mais de façon plus directe, ont sans aucun doute mieux réussi à atteindre leurs objectifs globaux. Les trois pays ont pratiqué la discrimination raciale en matière d'immigration durant la première moitié du siècle, le Canada et les États-Unis jusque dans les années 60 et l'Australie jusqu'au début des années 70.⁹

LA POLITIQUE ET LA LOI D'IMMIGRATION AUX ÉTATS-UNIS À L'HEURE ACTUELLE

Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité, le Congrès a édicté trente-deux lois publiques dont l'effet général a été, dit-on, «de multiplier les échappatoires du régime de contingentement au point de le rendre pratiquement inopérant».¹⁰ Mais en 1965, le régime même fut aboli par la loi d'immigration, signée le 3 octobre de cette année-là par le Président Johnson. Cette importante mesure législative avait d'abord pris la forme de recommandations soumises au Congrès par le Président Kennedy, qui avait longtemps préconisé la réforme de l'immigration. Des projets de lois présentés au Sénat et à la Chambre en juillet 1963 donnaient suite aux recommandations du Président. Après sa mort, la cause de la réforme fut appuyée énergiquement et avancée par le Président Johnson, qui déclarait dans son premier message sur l'état de l'Union, le 8 janvier 1964:

Nous devons, par voie législative, supprimer toute discrimination contre ceux qui veulent entrer au pays, et en particulier contre ceux qui possèdent les talents pratiques dont nous avons tant besoin ou qui veulent retrouver leurs familles. En établissant des préférences, une nation qu'ont édifiée des immigrants venus de tous les pays pourra alors demander à ceux qui voudront venir chez nous: «Que pouvez-vous faire pour votre pays?» et non pas: «Dans quel pays êtes-vous né?»¹¹

⁹ Le Canada a abandonné la discrimination raciale dans son Règlement d'immigration de 1962, sauf la restriction touchant les parents d'Asiatiques, qui a été supprimée en 1967. Les États-Unis ont fait de même dans la Loi sur l'immigration de 1965, et l'Australie a emboité le pas en 1973, à l'occasion d'une déclaration formulée par le premier Ministre à la Chambre des représentants.

¹⁰ *Ibid.*, p. 134.

¹¹ *Congressional Record*, 88^e Congrès, 2^e session, 110 (8 janvier 1964), p. 115.

Lorsqu'il signa la loi en 1965, le Président Johnson affirma qu'elle n'avait rien de révolutionnaire. Elle disait simplement que «à compter de maintenant ceux qui voudront émigrer aux États-Unis seront admis selon leurs talents pratiques et leurs liens étroits de parenté avec ceux qui y sont déjà.»¹²

Voilà qui constitue le fondement de la politique actuelle des États-Unis en matière d'immigration. Cette politique est universelle et s'inspire du double principe de la réunion des familles et des besoins du marché américain du travail, particulièrement des besoins en aptitudes et talents pratiques dont il y a pénurie. Il s'agit d'objectifs à court terme, il est vrai, mais cette politique, nous l'avons vu, repose, du moins à l'heure actuelle, sur une foi essentielle en la valeur positive de l'immigration pour les États-Unis et en ses buts humanitaires.

La loi de 1965 a créé un nouveau régime d'admission et un nouveau mode de sélection automatique des immigrants, régime très explicite reposant sur le droit, et elle a aussi prévu un contrôle raisonnable du nombre total d'immigrants à accueillir chaque année.¹³ Pour l'hémisphère oriental, la politique se fonde sur un régime de préférences, mais non plus à l'intérieur des contingents nationaux comme c'était le cas dans la loi de 1952. Voici les principales dispositions de la loi de 1965:

1. Le régime de contingentement selon l'origine nationale allait être aboli le 1^{er} juillet 1968 et la disposition prévoyant un Triangle Asie-Pacifique était abrogée sur-le-champ.
2. Pour l'hémisphère oriental, la loi fixait un maximum global de 170,000 visas d'immigrant, non compris les parents, conjoints et enfants de citoyens américains, à attribuer au «premier arrivé premier servi», avec un plafond annuel de 20,000 visas par pays étranger.
3. A l'égard de l'hémisphère oriental également, la loi prévoyait sept catégories de préférences, soit quatre pour la réunion des familles, deux pour les gens des professions libérales et les ouvriers spécialisés ou non, et une pour les réfugiés.
4. Pour les autochtones des pays indépendants de l'hémisphère occidental, un maximum global de 120,000 visas,—non compris les parents, conjoints et enfants de citoyens américains,—était établi à compter du 1^{er} juillet 1968, sauf décision contraire du Congrès.

En vertu d'une nouvelle et très importante disposition visant à protéger les travailleurs américains et à forger un lien plus solide entre la politique de l'immigration et la politique nationale de la main-d'oeuvre, la loi oblige les étrangers désireux d'entrer en permanence pour se trouver de l'emploi à se procurer un certificat du département du Travail avant de pouvoir obtenir un visa. Le certificat doit attester que la main-d'oeuvre est insuffisante aux États-Unis et que l'admission de cet étranger ne nuira en rien aux membres de la population active qui occupent des emplois analogues. Jusque-là les gens en quête d'emploi pouvaient entrer librement si le département du Travail n'intervenait pas pour leur fermer la porte.

¹² *Congressional Quarterly*, XXIII, 41 (8 octobre 1965), pages 2063-2064.

¹³ Voir l'Appendice B.

Pourtant la loi de 1965 ne résolvait pas tous les problèmes d'immigration aux États-Unis. Elle ne réglait pas de façon satisfaisante et concluante la question de l'immigration en provenance de l'hémisphère occidental, encore qu'une commission spéciale ait été nommée pour étudier ce problème.¹⁴ Elle n'améliorait ni la loi ni la politique concernant les réfugiés. Depuis son adoption, on a beaucoup critiqué le programme des certificats de travail et l'on s'est de plus en plus inquiété du très grand nombre d'immigrants qui se trouvent illégalement aux États-Unis. Aussi, le Congrès a-t-il été saisi de quatre importants bills portant modification de la loi, dont deux (H.R. 981 et H.R. 982) ont été récemment adoptés par la Chambre des représentants et deux autres (S. 2643 et S. 3827) ont été présentés au Sénat par le sénateur Edward Kennedy le 2 novembre 1973 et le 29 juillet 1974, respectivement. Ces bills doivent être étudiés par le sous-comité judiciaire du Sénat sur l'immigration et la naturalisation.

En novembre 1973 Joshua Eilberg, président du sous-comité pour l'immigration, la citoyenneté et le droit international (émanation du comité judiciaire de la Chambre des représentants) a déclaré que le comité judiciaire envisageait la réforme de la loi sur l'immigration actuellement en cours comme une opération en trois temps qui a débuté par l'abolition, en 1965, du régime de contingentement selon l'origine nationale. Puis, au moyen du projet de loi H.R. 981 qui a déjà franchi l'étape de la Chambre et doit faire bientôt l'objet d'une étude par le comité judiciaire du Sénat, on veut étendre à l'hémisphère occidental, où existe une liste d'attente de deux ans, le régime de préférence et le maximum par pays actuellement applicable à l'hémisphère oriental. Cela ouvrirait l'accès des États-Unis aux habitants des deux hémisphères, sur la base des liens de famille et des qualités personnelles plutôt que du lieu de naissance. Le département d'État, a-t-il ajouté, manifeste une vive inquiétude quant aux mauvais effets de la loi actuelle sur les relations avec les pays de notre hémisphère, et particulièrement avec le Canada. Et enfin, la troisième et dernière étape de la réforme en cours consisterait à instaurer, à l'échelle de la planète, un régime d'immigration unifié, avec un seul plafond pour tous les pays et un régime de préférence révisé. Le comité veut s'orienter dans cette direction lorsqu'il aura acquis quelque expérience de l'immigration dans l'hémisphère occidental, sous un régime de préférences prévoyant une certaine limite par pays.

Et en outre, de poursuivre le représentant Eilberg, le sous-comité envisage une révision de l'actuel programme de certificats de travail dont l'administration par le département du Travail n'a pas donné satisfaction. Des renseignements obtenus de sources indépendantes ont révélé un manque prononcé, et inquiétant, d'uniformité dans l'administration du programme à travers le pays. Parmi les autres objectifs nouveaux, mentionnons la révision des dispositions touchant les réfugiés. Le bill H.R. 981 veut modifier suffisamment ces dispositions pour rendre la loi plus claire et y mettre assez de souplesse pour permettre de faire face aux situations d'urgence. La Chambre a aussi adopté le projet de loi H.R. 982 qui interdit aux employeurs d'embaucher sciemment des étrangers qui n'ont pas été admis légalement en vue d'élire résidence en permanence ou qui ne sont pas autorisés à travailler pendant leur séjour aux États-Unis. Le sous-comité a aussi tenu, en 1973, des séances d'analyse des opérations du Service d'immigration et de naturalisation du département de la Justice, ainsi que du Bureau de la sécurité et des affaires consulaires du département d'État, en ce qui concerne l'appli-

¹⁴ Il s'agit de la Commission spéciale de l'immigration en provenance de l'hémisphère occidental, qui a soumis son rapport au Président et au Congrès en janvier 1968.

cation de la loi sur l'immigration. Le comité judiciaire possède, a-t-il dit, un droit de surveillance exclusif dans ce très important domaine et l'expansion de ces initiatives est l'un des principaux objectifs récents du sous-comité.¹⁵

Dans la présentation au Sénat du premier de ses deux projets de loi (S. 2643) portant révision de la Loi sur l'immigration et la naturalisation, le sénateur Edward Kennedy a déclaré que le bill vise à atteindre un double objectif depuis longtemps recherché: d'abord, à améliorer et affermir le nouveau régime établi en 1965, puis à instaurer une nouvelle politique humanitaire en matière d'asile aux réfugiés et aux victimes de sinistres et de la guerre. Il existe des différences marquées entre ce projet de loi et le bill H.R. 981. Il prévoit, en effet, un plafond mondial de 300,000 immigrants par année, non compris les citoyens américains et les membres de leurs familles et d'autres immigrants spéciaux; la loi entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 1976 et elle prévoit des maximums provisoires de 170,000 pour l'hémisphère oriental et de 130,000 pour l'hémisphère occidental pendant une période de transition de trois ans. Le bill étend à l'hémisphère occidental la limite annuelle de 20,000 immigrants en provenance de chaque pays de l'hémisphère oriental, à l'exception du Canada et du Mexique qui se voient attribuer des contingents maximums de 35,000 chacun. Le régime de préférences établi en 1965 est modifié et étendu à l'hémisphère occidental et le projet de loi tend aussi à établir un régime de grande portée à l'intention des réfugiés. À cet égard, le bill renferme une définition plus large du terme «réfugié», afin d'inclure «non seulement les Européens victimes de la guerre froide, mais tous les sans-asile du monde entier». Il porte de 10,200 à 36,000 le contingent annuel de réfugiés admissibles en vertu du régime de préférences. Il permet aussi au Procureur général d'admettre sur parole aux États-Unis, en temps critiques, un certain nombre additionnel de réfugiés et accorde en permanence l'autorisation de changer le statut de réfugié sur parole en celui de résident permanent, afin d'obvier à la nécessité d'avoir à passer une loi spéciale pour chaque réfugié qui change de statut.

L'objet principal du deuxième projet de loi (S. 3827) que le sénateur Kennedy a présenté au Sénat en juillet 1974 consiste à apporter—selon les termes mêmes du sénateur—«une solution humanitaire au problème des étrangers illégaux».¹⁶ Dans son résumé, le sénateur fait ressortir en premier lieu que le bill prévoit accorder l'autorité de rectifier le statut des étrangers illégaux et des autres étrangers qui se trouvent aux États-Unis en contravention de la loi, qui y sont physiquement depuis au moins trois ans et qui, autrement, pourraient y entrer comme résidents permanents. En deuxième lieu, le bill sanctionne raisonnablement les employeurs d'étrangers illégaux. Troisièmement, le bill prévoit la rectification de statut des étrangers non-immigrants de l'hémisphère occidental aux mêmes conditions que pour les étrangers non-immigrants de l'hémisphère oriental. Et quatrièmement, le projet modifie la loi de 1964 sur les droits civils (Civil Rights Act) pour supprimer la discrimination envers «les étrangers légalement admis comme résidents permanents». On prétend que l'article 2 du bill, qui autorise la rectification du statut des étrangers illégaux vivant aux États-Unis depuis au moins trois ans, peut s'inspirer de l'amnistie que le Canada a accordée aux étrangers illégaux par le Programme de 1973 de rectification du statut d'immigrant.¹⁷

¹⁵ Allocution prononcée à la réunion annuelle de la Conférence américaine sur l'immigration et la citoyenneté (AICC), New York, le 2 novembre 1973.

¹⁶ Interpreter Releases, American Council for Nationalities Service, Vol. 51, N° 30, New York, le 26 août 1974, p. 224.

¹⁷ Op. cit. pp. 224-227.

POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION

L'article 1^{er}, paragraphe 8, alinéa 3 de la Constitution des États-Unis autorise le Congrès à déterminer la politique d'immigration en lui accordant le pouvoir «de réglementer le commerce avec les pays étrangers, entre les divers États et avec les tribus indiennes»; or, ce pouvoir est pleinement exercé, ainsi que nous avons tenté de le démontrer dans ce bref exposé. Plus que dans tout autre pays, le Congrès ne se borne pas à fixer une ligne de conduite; il scrute sans cesse la législation en vigueur et ses effets sur les besoins de l'heure, de sorte que la politique d'immigration est en constante évolution. Les comités judiciaires de la Chambre et du Sénat et leurs sous-comités jouent un rôle essentiel dans ce processus de révision, comme d'ailleurs certains membres du Congrès pour qui l'immigration a été leur vie durant une préoccupation majeure. Plus que dans tout autre pays, la façon dont fonctionnent ces comités du Congrès et les contacts établis par leurs membres favorisent une participation importante à l'établissement de la politique par une foule d'organisations nationales, d'organismes bénévoles et de particuliers qui s'intéressent à l'immigration et à l'élaboration d'une ligne de conduite dans ce domaine. En plus de réagir constamment à l'action des comités du Congrès, la bureaucratie est, chose étonnante, relativement accessible au secteur bénévole et à l'opinion éclairée hors de ses rangs; et tant le processus d'élaboration de la politique que la réglementation même s'accompagnent de débats dont la franchise et le caractère démocratique ne se retrouvent pas ailleurs. Ce genre particulier d'ambiance politique découle en partie du sens profond de la légalité dont s'inspirent la politique et la réglementation de l'immigration aux États-Unis, alors que la loi, son application et son évolution sont au centre même du régime tout entier.

Aux États-Unis c'est le département d'État qui s'occupe de l'immigration de concert avec le département de la Justice et, dans une moindre mesure, le département du Travail, le Service d'hygiène publique et d'autres organismes. Le Secrétaire d'État veille à l'application et au respect des lois d'immigration, en ce qui concerne la décision des agents consulaires en poste à l'étranger d'accorder ou de refuser des visas d'immigrant ou de non-immigrant; et il est autorisé à établir des règlements, à prescrire les formules et modes de procédure nécessaires et à exécuter tous autres actes indispensables à l'accomplissement de sa mission. Au sein du département, ces responsabilités sont déléguées à l'administrateur du Bureau de la sécurité et des affaires consulaires, poste dont le titulaire est désigné par le Président sous réserve de l'approbation du Sénat. À l'intérieur du Bureau, un office des visas relevant directement de l'administrateur est dirigé par un directeur qui est ordinairement choisi parmi les agents du service extérieur. Cet office coordonne le travail consulaire d'attribution des visas dans 242 postes répartis à travers le monde entier. Les agents consulaires se préparent à remplir ces fonctions en suivant des cours spécialisés dans ce genre de travail à l'Institut du service extérieur. Ces cours font d'ailleurs partie de leur formation générale d'agents du service extérieur.

De son côté, le Procureur général veille à l'application et au respect des lois sur l'immigration et la nationalité, dans la mesure où elles s'appliquent à l'aubain après son arrivée aux États-Unis. Ces responsabilités sont déléguées au Service d'immigration et de naturalisation (INS) du département de la Justice, sous la direction d'un commissaire nommé par le Président. Ce Service, l'un des principaux qui voit à faire respecter la loi aux États-Unis, a pour mission, entre autres, d'examiner les personnes afin de déterminer leur admissibilité; de se prononcer sur les demandes de prestations prévues par la loi; d'empêcher qu'on n'entre illégalement aux États-Unis; d'enquêter

sur les cas d'étrangers entrés aux États-Unis en contravention de la loi, afin de les appréhender et de les expulser; et d'examiner les aspirants à la citoyenneté. Pour souligner l'étendue de ces attributions, qu'il suffise de dire qu'au cours de l'année financière 1973, plus de 260 millions de citoyens et d'étrangers ont été examinés et admis aux États-Unis.

Deux divisions du Service d'immigration et de naturalisation—la division des enquêtes et celle de la patrouille des frontières—ont pour mission spéciale de faire respecter les lois d'immigration. Certains chiffres donnent un aperçu de l'ampleur de leurs opérations et de la lutte qui se livre aux États-Unis contre l'entrée non autorisée et d'autres manoeuvres illégales. En 1973, le Service d'immigration et de naturalisation comptait 850 enquêteurs, hommes et femmes, dans ses divers bureaux régionaux, sans compter ceux en poste à l'étranger et aux nombreux bureaux secondaires. De son côté la division de la patrouille des frontières comptait 1,700 agents en uniforme, dont les quatre cinquièmes se trouvaient dans le sud-ouest, où la frontière sud des États-Unis s'étend, sur quelque deux mille milles, de l'océan Pacifique au golfe du Mexique.

Du côté des enquêtes, l'investigateur, qui porte officiellement le titre d'«enquêteur judiciaire», est chargé par le Service d'immigration et de naturalisation de recueillir les faits; il jouit de pouvoirs étendus lui permettant d'interroger et d'enquêter sans mandat, ou encore d'appréhender soit l'étranger qui entre ou cherche à entrer aux États-Unis en contravention des lois sur l'immigration, soit celui que l'on croit entré illégalement au pays et qui pourrait s'échapper avant qu'on ait pu obtenir un mandat d'arrestation. Les enquêteurs des grands bureaux fonctionnent en groupes, chacun étant chargé d'un genre d'enquête particulier, ordinairement dans un des domaines suivants: poursuites judiciaires, fraude, entrée en contrebande d'étrangers, manoeuvres criminelles ou immorales, drogues, garde des côtes, contrôles régionaux, statut illégal et examen des antécédents (vie et moeurs) du sujet.¹⁸

Le Service d'immigration et de naturalisation accuse une intensification de l'activité dans tous ces secteurs, mais surtout en ce qui a trait aux entrées illégales. M. Leonard F. Chapman, fils, commissaire à l'immigration et la naturalisation des États-Unis, s'adressant en avril 1974 aux délégués de la Conférence américaine de l'immigration et de la citoyenneté, réunis à New York, déclarait:

Au cours des quelques dernières années, un nombre inquiétant d'étrangers illégaux se sont fait remarquer. La criminalité, reliée aux étrangers illégaux, a également augmenté, surtout sous forme de contrebande. La contrebande est devenue très lucrative et des gangs organisés ont commencé de la pratiquer. L'entrée, selon des moyens légaux et illégaux à la fois, à un rythme déjà extraordinaire, va vraisemblablement se poursuivre. Le contrôle des étrangers illégaux ne répond pas à des normes raisonnables d'application de la loi. Nous sommes d'avis que doit être contrôlé le déluge d'étrangers, particulièrement à la frontière États-Unis/Mexique. L'augmentation des ressources destinées à l'application de la loi doit servir à décourager et appréhender ceux qui entrent au pays illégalement et, de même, à mettre un terme à une telle escalade.¹⁹

Le Service d'immigration et de naturalisation a également fait état du nombre en croissance de passeports, de visas de non-immigrants ou de documents d'immigration falsifiés ou frauduleux; du nombre sans précédent de ceux qui se réclament frauduleusement de la citoyenneté des États-Unis ou d'un statut légal dans ce pays.

¹⁸ Selon des renseignements obtenus du Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis.

¹⁹ Discours du commissaire à l'immigration et la naturalisation des États-Unis, prononcé à New York, le 26 avril 1974.

Le nombre en croissance des immigrants illégaux fait l'objet de préoccupations très sérieuses au sein du Congrès et de la population. Nous avons signalé que l'un de deux projets de loi sur l'immigration, présentés au Congrès, vise à sanctionner les employeurs qui, sciemment, embauchent des étrangers illégaux et que l'autre, celui du sénateur Kennedy, propose une forme d'amnistie à l'intention des étrangers illégaux qui vivent aux États-Unis depuis au moins trois ans. Durant l'année fiscale de 1973, le nombre des étrangers qui furent expulsés se chiffre par 16,842, cependant que 568,005 ont été requis de partir—chiffre sans précédent depuis 1954. Au nombre de ceux-ci, les principales raisons qui ont motivé les expulsions ou les départs sont notamment:

	<u>Départ exigé</u>	<u>Expulsions</u>
Entrés sans examen ou par fausse déclaration	15,555	9,342
Défaut de se conformer aux conditions du statut de non-immigrant ou de les respecter	35,698	3,989
Entrés sans les documents requis	2,657	2,247

Parmi ceux qui ont été expulsés, les plus nombreux sont allés au Mexique (10,402) et les autres en Grèce (724), au Canada (690), au Guatemala (685) et à El Salvador (652).²⁰

Services aux immigrants

À propos des autres responsabilités en matière d'immigration, il serait peut-être bon de rappeler ici que ni le gouvernement fédéral ni les États n'assurent leurs propres services aux immigrants, à l'exception des programmes de citoyenneté et de formation du Service d'immigration et de naturalisation. Et ils n'accordent directement aucune aide financière aux organismes qui s'occupent des immigrants, sauf dans des circonstances spéciales telles que le déplacement de réfugiés. L'aide pratique aux immigrants vient d'un réseau d'organisations bénévoles,—organismes confessionnels, groupements ethniques, instituts internationaux (ilssont maintenant vingt-huit) et de nombreux cercles communautaires qui aident les nouveaux venus,—mais de façon générale elles ne reçoivent pas les renseignements et les directives nécessaires. Quelque excellent que soit le travail de bon nombre de ces groupes, il reste que selon des Américains bien au courant de la question, ce mode de services et d'assistance aux immigrants en vue de leur adaptation à la société américaine est «loin d'être satisfaisant.» Aux États-Unis, les organismes bénévoles se heurtent aux mêmes difficultés que leurs homologues partout ailleurs. L'augmentation continuelle des prix et les fonds communautaires de plus en plus restrictifs font que leurs services et leurs programmes n'atteignent probablement qu'un nombre limité de nouveaux venus et d'immigrants récemment arrivés au pays qui ont besoin d'aide.²¹

Cependant, un trait remarquable de l'immigration aux États-Unis s'inscrit dans le dynamisme du secteur bénévole, ses relations soutenues et constructives avec le Congrès et les bureaucrates et sa préoccupation sérieuse et constante au sujet de la qualité des

²⁰ Rapport annuel, 1973, Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis, AICC News, Vol. 20, N° 3, New York, 29 mai 1974, pp. 18-19.

²¹ Pour renseignements sur l'adaptation des immigrants et les relations entre groupes ethniques aux États-Unis, voir deux publications récentes de la Conférence américaine de l'Immigration et de la citoyenneté (AICC): *The Dynamics of Immigrant Integration and Ethnic Relations*. Points saillants de séminaires spéciaux de l'AICC, 1961-1970. William S. Bernard, éd., AICC, New York 1972; et *The New Immigration and the New Ethnicity*. Principaux documents et commentaire des séminaires spéciaux de l'AICC, 1972-1973. William S. Bernard et Judith Herman, éd., AICC, New York, 1974.

lois régissant l'immigration. Ce facteur est dû en grande partie aux efforts d'un organisme national, la Conférence américaine de l'immigration et de la citoyenneté (AICC). Au moyen d'un budget très limité et d'un personnel restreint, elle voit depuis plusieurs années à rapprocher régulièrement une vaste gamme d'organismes et de groupements, de même que des particuliers intéressés, pour étudier les réalités actuelles de l'immigration, de la citoyenneté et des relations entre groupes ethniques. Elle a joué un grand rôle dans la création du lobby de l'immigration qui, n'étant pas aussi puissant que d'autres lobbies des États-Unis, a quand même exercé une importante influence libéralisatrice dans l'évolution des lois d'immigration aux U.S.A.

Dans un domaine en particulier—la formation en citoyenneté—il existe une longue tradition d'aide fédérale aux immigrants. La loi fédérale exige que, à peu d'exception près, quiconque demande la naturalisation (après cinq ans de résidence continue aux États-Unis) puisse parler, lire et écrire l'anglais, et, en outre, connaître et comprendre l'histoire des États-Unis de même que son régime de gouvernement et les principes dont il s'inspire. Le Service d'immigration et de naturalisation (INS) envoie les noms et adresses des nouveaux arrivés aux écoles publiques à travers le pays, afin qu'elles puissent les inviter à suivre des cours de citoyenneté. Dans bien des États, les autorités offrent aussi des cours d'étude à domicile aux aspirants à la naturalisation. Le Service fournit aussi, gratuitement, aux écoles publiques, des manuels ainsi que des brochures et des films d'instruction portant sur divers aspects de la citoyenneté.

Au cours de l'année fiscale 1973, 120,740 personnes ont été naturalisées. Parmi celles-ci, le plus grand nombre venait de Cuba (17,415), de Chine et T'ai-wan (9,056), d'Italie (8,902) et des Philippines (8,149). De 1964 à 1973, le plus grand nombre d'immigrants à devenir citoyens des États-Unis provenaient des pays suivants:

Allemagne	113,940	Royaume-Uni	82,288
Cuba	107,411	Canada	69,867
Italie	95,576	Mexique	57,172 ²²

LA DÉMOGRAPHIE

Nous ne saurions conclure ce bref exposé de la politique et des programmes d'immigration aux États-Unis sans parler des conclusions—en ce qui concerne l'immigration—de la Commission de la croissance démographique face à l'avenir des États-Unis, dont il a été question plus tôt. La Commission a soumis son rapport au Président et au Congrès le 27 mars 1972. La lettre qui accompagnait le rapport renfermait le voeu principal que voici:

Après deux ans d'efforts concentrés, nous sommes venus à la conclusion que, en fin de compte, aucun avantage sensible ne saurait découler d'un accroissement démographique ininterrompu, mais qu'au contraire la stabilisation graduelle et volontaire de notre population ajouterait sensiblement à notre aptitude à résoudre nos problèmes.²³

La principale recommandation de la Commission à propos de l'immigration est ainsi libellée:

La Commission recommande que l'immigration ne soit pas accrue et que la politique d'immigration fasse l'objet d'une étude périodique pour refléter les conditions et les considérations d'ordre démographique.

²² *Ibid.*, p. 19.

²³ *Population and the American Future*, rapport de la Commission de la croissance démographique face à l'avenir des États-Unis, U.S. Government Printing Office, Washington (D.C.), mars 1972, p. 4.

En application de cette ligne de conduite, la Commission recommande que le Congrès oblige le Bureau du recensement, de concert avec le Service d'immigration et de naturalisation, à lui faire part à tous les deux ans de la situation démographique du pays.²⁴

Le Dr Bernard Berelson, président du Conseil démographique et ancien président de la Commission, déclarait dans un discours, prononcé au cours de la Réunion annuelle de 1973 de la Conférence américaine de l'immigration et de la citoyenneté, qu'une immigration nette de 350,000 sujets ajoutait actuellement un cinquième pour cent à la population des États-Unis, alors que la proportion de citoyens qui sont nés à l'étranger est d'environ 5 p. 100. Mais étant donné le faible taux de natalité aux États-Unis à l'heure actuelle, la croissance démographique attribuable à l'immigration légale est maintenant de 25 p. 100. Si l'on tient compte de l'immigration frauduleuse, l'accroissement démographique attribuable à l'immigration se situe sans doute plus près du tiers.

M. Berelson a ajouté, à propos de cette recommandation principale de la Commission, que c'était la première fois qu'on exhortait officiellement les autorités à tenir pleinement compte, dans la mise au point d'une politique d'immigration, des répercussions de l'immigration sur la situation démographique du pays. Toutefois, il a fait remarquer que, de toutes les recommandations, c'est celle-là qui a donné lieu au vote le plus serré au sein de la Commission. Deux camps s'affrontaient nettement: d'une part, ceux qui croyaient que, pour assurer la stabilisation démographique, soulager l'encombrement urbain et combattre la concurrence déloyale sur le marché du travail, afin surtout d'aider les minorités dénanties, l'on devrait réduire l'immigration de moitié en cinq ans, soit de 10 p. 100 par année, tout en conservant la politique actuelle de réunion de la famille immédiate et d'aide aux réfugiés pour des motifs d'ordre humanitaire; et, d'autre part, ceux qui estimaient que

l'objectif de la stabilisation démographique ne l'emporte pas sur les motifs politiques et humanitaires traditionnels qui justifient le flot d'immigration actuel; que, de toute façon, diminuer de moitié l'immigration n'influerait guère sur les tendances démographiques... que, sur la scène internationale, notre pays ne saurait battre la marche vers la mise au point d'une politique démographique éclairée et chercher en même temps à «résoudre» son propre problème en fermant ses portes au reste du monde; et que l'immigration ne devrait pas servir de soupape de sûreté démographique à faire jouer dans tel ou tel sens selon nos propres tendances démographiques.

Ceux-ci l'ont emporté, mais par une faible marge seulement.²⁵

Il y a peut-être lieu de faire remarquer que les États-Unis n'ont rien fait depuis la publication du rapport de la Commission. Celle-ci s'est maintenant séparée et ni l'ex-Président Nixon ni le Congrès n'ont fait quoi que ce soit à l'époque pour donner suite à un seul de ses vœux. Après un premier effort pour formuler une réponse, la bureaucratie n'a rien fait elle non plus. D'anciens membres de la Commission attribuent cette inertie au fait que la croissance démographique n'est pas une question de brûlante actualité aux États-Unis. Le taux des naissances est si faible que personne ne s'inquiète. D'autres préoccupations nationales de grande importance comme le "Watergate", la crise de l'énergie, l'inflation et la menace d'une récession monopolisent l'attention du Gouvernement et du public.

Dans une étude récente sur «la composition de l'immigration et la politique démographique» (*Immigration Composition and Population Policy*), Charles B. Keely, une autorité en la matière, précise que les États-Unis ne viennent que tout récemment de

²⁴ *Ibid.*, pages 143-144.

²⁵ Allocution prononcée à la Réunion annuelle de la Conférence américaine de l'immigration et de la citoyenneté, New York, novembre 1973.

s'intéresser au rôle que joue l'immigration dans la dynamique démographique et que l'incidence de ce rôle sur la croissance démographique n'a que tout dernièrement «éveillé la conscience de la population». Mais, poursuit-il, l'immigration elle-même «continue de jouer un rôle important dans la vie politique, sociale et économique des États-Unis. L'immense intérêt, au Congrès et ailleurs, que suscite l'étude d'une importante mesure législative d'immigration, la confiance placée dans le personnel médical de formation étrangère et le grand nombre de professionnels et de travailleurs qualifiés qui entrent dans la population active américaine témoignent de l'impact qu'a l'immigration dans des couches importantes de la société . . .»

Le professeur Keely conclut: «Une baisse radicale de l'immigration ne convient probablement pas à l'heure actuelle du point de vue politique. Et personne n'a examiné systématiquement quelles seraient les implications d'une telle baisse si elle allait se produire». Il poursuit en soulignant que jusqu'à ce que cela se produise le coût (d'une baisse importante dans l'immigration) «en sera peut-être plus onéreux que le prix que devra payer une population quelque peu plus nombreuse en s'adaptant sans heurts à une stabilisation démographique». ²⁶

²⁶ Keely, Charles B., «Immigration Composition and Population Policy», *SCIENCE*, Vol. 185, 16 août 1974, pp. 587-593.

L'AUSTRALIE

Depuis les élections générales de décembre 1972 et le retour au pouvoir du Parti travailliste après 23 ans dans l'opposition, l'Australie a modifié radicalement sa politique et son programme d'immigration. La politique de «l'Australie aux Blancs» a été officiellement abandonnée. Le ministère de l'Immigration qui, depuis la Seconde Guerre mondiale avait dirigé l'immigration au pays et outre-mer, a été réorganisé pour que l'immigration fusionne avec le travail et que soit ainsi formé le ministère du Travail et de l'Immigration. Pour 1974-1975, le nombre d'immigrants a été réduit à 80,000.¹ Le Conseil consultatif de l'immigration, qui s'était grandement préoccupé de l'établissement et de l'adaptation des immigrants² en Australie a été aboli et le sort des conseils de planification et de publicité en fait d'immigration semble incertain. Selon les propres mots du premier ministre: «Dans la mesure où le gouvernement actuel est concerné, l'immigration se rapporte à des personnes nées outre-mer et qui ont émigré en Australie . . . Le gouvernement n'a aucun programme d'immigration massive».³ Tout cela est survenu en période de grave inflation et de chômage en augmentation. Quoi qu'il en soit, il semble que, pour l'Australie, l'ère d'une croissance démographique délibérée et extraordinaire grâce à l'immigration soit soudainement révolue.

DÉCLARATION DU PARTI TRAVAILLISTE

Ces changements ne sont pas tous survenus le même jour, mais ils sont nettement liés aux succès du Parti travailliste aux élections du 18 mai 1974, à l'aggravation de la situation économique en Australie et à l'inquiétude qu'elle suscite dans la population. Mais ces changements reflètent tout de même l'intérêt accentué que le Parti travailliste accorde aujourd'hui à l'immigration, point de vue formellement exprimé dans une déclaration de politique convenue lors d'une conférence que tenait le Parti en juin 1971 à Launceston, et depuis confirmée. Un important élément de cette politique vise «à éviter la discrimination en raison de la race, la couleur de la peau ou la nationalité», mais de toute évidence la déclaration de politique met surtout l'accent sur la façon qu'elle rattache l'immigration à la sécurité économique de l'Australie, au bien-être et à l'intégration de tous les citoyens et «au développement équilibré de la nation». Il s'agit ici d'une déclaration qui propose la consolidation beaucoup plus que le développement.

Nous allons maintenant retracer la suite des événements survenus en fait d'immigration depuis l'arrivée au pouvoir du Parti travailliste en décembre 1972. Lorsque M. E.G. Whitlam a prêté le serment d'office, le 5 décembre, comme premier ministre et ministre des Affaires étrangères, il a déclaré que le changement de gouvernement offrait une nouvelle occasion de réexaminer toutes les politiques et les attitudes de l'Australie dans le domaine des affaires étrangères, afin de mettre au point des façons plus souples, constructives et progressives d'aborder bon nombre de problèmes.

Nous voulons nous orienter, a affirmé le premier ministre, vers une plus grande indépendance de l'Australie sur la scène internationale, vers une Australie moins militaire et moins susceptible d'être accusée de racisme, une Australie qui acquerra

¹ Ce chiffre est à placer au regard des 110,000 prévus pour 1972-1973 et 1973-1974.

² Pour raison d'uniformité, le terme *immigrant* est utilisé dans la présente étude. En Australie toutefois, on utilise les termes *migrants* et *colon* au lieu d'*immigrant*.

³ Conférence de presse tenue à Canberra, le 3 juillet 1974.

une stature nouvelle en tant que nation distincte, tolérante, coopérative, et jouissant d'une estime particulière non seulement dans la région de l'Asie et du Pacifique mais à travers le monde entier.⁴

Cinq mois plus tard, ce réexamen terminé, le premier ministre a prononcé à la Chambre des représentants un discours sur la politique étrangère d'où il ressortait nettement que la discrimination raciale, l'un des principaux éléments de la politique d'immigration depuis le début du siècle, n'étant plus acceptable, serait supprimée. Le premier ministre a alors déclaré:

Une des façons décisives d'améliorer notre réputation aux yeux du monde consiste à appliquer à tous les peuples du globe la même mesure d'égalité que nous voulons voir régner chez nous. De même que nous sommes déterminés à rendre aux aborigènes australiens la place qui leur revient dans notre société, ainsi devons-nous supprimer méthodiquement des lois et pratiques australiennes les dispositions qui s'inspirent de la discrimination raciale, et de notre activité internationale tout ce qui pourrait donner à entendre que nous favorisons les politiques, décrets ou résolutions qui cherchent à établir, entre les gens, des distinctions fondées sur la couleur de leur peau. Pays insulaire situé au bord de l'Asie et peuplé surtout d'Européens, nous ne pouvons pas risquer d'être stigmatisés pour racisme.⁵

Venue plus tard en Australie qu'au Canada et aux États-Unis, cette modification importante de la politique d'immigration n'est pas résultée seulement du réexamen récent de la politique étrangère et des relations extérieures de l'Australie en 1973. Depuis la Seconde Guerre mondiale, on n'a pas toujours appliqué dans toute sa rigueur la politique d'exclusion des non-Européens, c'est-à-dire la fameuse règle de l'«Australie aux Blancs», qui fut d'abord appliquée à l'échelle fédérale aux termes de la Loi de 1901 sur la limitation de l'immigration. Ces adoucissements ont pris diverses formes: permis de résidence temporaire de non-Européens admis pour raisons d'affaires; admissibilité de non-Européens à la naturalisation, et admission de «non-Européens distingués et hautement qualifiés» et de personnes d'ascendant mixte.

En mars 1966, on a cherché à faciliter davantage l'admission et l'établissement permanent de non-Européens. Cette nouvelle mesure a été annoncée le 9 mars à la Chambre des représentants par le ministre de l'Immigration, M. Hubert Opperman, qui a déclaré que dorénavant «les demandes d'admission des personnes désireuses de s'établir en Australie avec femme et enfants seront étudiées à la lumière de leur valeur comme colons, de leur aptitude à s'intégrer facilement et des qualités qui, si elles les possèdent, pourraient être vraiment utiles à l'Australie. Les personnes agréées seront d'abord admises pour cinq ans et pourront ensuite demander le statut de résident et la citoyenneté». Au début, il n'est pas entré sous ce régime, chaque année, plus de quelques milliers de non-Européens et de personnes d'ascendant mixte, leur nombre atteignant une dizaine de milliers en 1971-1972, mais cette mesure a tout de même ouvert un peu la porte et établi le principe des aptitudes comme moyen d'accès à l'Australie. Il est clair qu'il ne s'agissait pas d'aller plus loin, si l'on en juge par le reste des propos de M. Opperman, où il disait que le nombre d'admissions serait contrôlé par une rigoureuse évaluation des qualités des candidats et que l'on s'en tiendrait à l'objectif fondamental qui consistait à protéger l'homogénéité de la population. Il fit ressortir que les modifications «n'avaient pas pour objet l'abandon des principes dont s'inspire notre politique, principes qu'elles atténuent de façon particulière mais sans les sacrifier».⁶

⁴ Citation extraite d'une déclaration de politique étrangère faite par le premier ministre de l'Australie, M. E.G. Whitlam, c.r., député, à la Chambre des représentants, Canberra, le 24 mai 1973.

⁵ *Ibid.*

⁶ Cité dans un discours prononcé à un Colloque sur la jeunesse et les étudiants, à Canberra, le 28 mai 1966, et publié dans *Migration News*, n° 1, 1967.

Mais depuis quelques années bien des Australiens ont été portés à critiquer davantage tous les aspects de la politique nationale d'immigration, à mesure que s'est accrue leur inquiétude au sujet de l'environnement, de l'encombrement des villes et des relations avec leurs voisins du Pacifique. Non seulement la politique dite de «l'Australie aux Blancs» a-t-elle fait l'objet de critiques, mais on s'en est pris à l'importance du flot annuel d'immigration et à ses répercussions sur la qualité de la vie en Australie; l'on s'est interrogé davantage sur l'adaptation des immigrants à la vie australienne, l'aide qui leur est accordée, à eux et à leurs enfants, pour des cours de langue et à d'autres fins, et la mesure de leur engagement éventuel envers l'Australie.⁷ Le programme d'immigration mis de l'avant en 1971 par le Parti travailliste australien reflète ces préoccupations. Il importe donc de voir en quoi il consiste.

L'exposé de principe de 1971 sur l'immigration affirme en premier lieu que le Parti travailliste australien favorise une politique d'immigration appliquée avec sympathie, tolérance et compréhension. Elle doit s'inspirer de six grands principes, à savoir (1) la sécurité économique et nationale de l'Australie, (2) l'aptitude à assurer l'emploi, le logement, l'enseignement et les services sociaux, (3) le bien-être et l'intégration de tous les citoyens, (4) la protection du régime démocratique de l'Australie et un essor national bien équilibré, (5) la nécessité d'éviter les problèmes économiques et sociaux que peut susciter l'afflux de gens de traditions, de cultures et de styles de vie différents, et (6) l'importance d'éviter toute discrimination en raison de la race, de la couleur ou de la nationalité. Pour des motifs d'ordre humanitaire, la première priorité doit être accordée à la réunion des familles. Les ayants droit immédiats n'auront à subir d'autre test que ceux de la santé et des bonnes mœurs. Les résidents de l'Australie pourront parrainer de proches parents et des personnes possédant des qualités et une expérience dont a besoin la collectivité. Une deuxième catégorie d'immigrants possibles pourra être envisagée «en tenant compte des besoins nationaux de l'Australie». Ces requérants devront démontrer (1) qu'ils pourront économiquement se tirer d'affaires en Australie, (2) que leurs qualités personnelles leur permettront de s'intégrer à la communauté australienne, (3) qu'ils sont en bonne santé, (4) qu'ils jouissent d'une bonne réputation et (5) qu'ils veulent sincèrement s'établir en Australie de façon durable et se joindre à la famille australienne en acquérant la citoyenneté.

POLITIQUES ET PROGRAMMES NOUVEAUX

Durant la première année de son mandat, le gouvernement Whitlam a fait progresser d'une étape ces prémisses et critères, en les intégrant dans un programme remarquable de recherche et d'action qui a été soumis à la Chambre des représentants par celui qui était alors ministre de l'Immigration, M. A. J. Grassby, le 11 octobre 1973. Dans un discours intitulé «Rapport sur la migration, la citoyenneté, le peuplement et la population», le ministre a énuméré toute une gamme de recherches et de mesures planifiées qui, selon lui, constituent un véritable «inventaire national de l'immigration» auquel participent activement le ministère de l'Immigration, les conseils de planification, de consultation et de publicité en matière d'immigration, les groupes de travail des États créés récemment par le ministre pour étudier les problèmes de peuplement, et les Conseils de bon voisinage (*Good Neighbour Councils*), dont il sera question dans la présente étude.⁸

⁷ Voir *How Many Australians?*, rapport des 37^e cours d'été de l'Institut australien des sciences politiques, Canberra, 1971.

⁸ Rapport sur la migration, la citoyenneté, le peuplement et la population, déposé par l'honorable A.J. Grassby, député, ministre de l'Immigration, à la Chambre des représentants, Canberra, le 11 octobre 1973.

Du côté de la politique et des programmes, l'exposé de principe du Parti travailliste s'est traduit par de nouvelles politiques d'immigration ainsi que des projets de services et programmes nouveaux pour les immigrants. Toute discrimination raciale a été supprimée et la politique d'immigration de l'Australie est maintenant universelle, comme celles du Canada et des États-Unis. Mais malgré cette très importante modification, il est peu probable que le nombre de non-Européens admis en Australie monte en flèche dans les deux prochaines années, particulièrement depuis la récente réduction dans le nombre total des admissions. Nonobstant cette importante modification de la politique d'immigration, l'opposition à l'idée d'instaurer une société multiraciale reste probablement assez forte en Australie. C'est bien, d'ailleurs, ce que donne à entendre le passage de l'exposé de principe de 1971 du Parti travailliste sur «la nécessité d'éviter les problèmes économiques et sociaux que peut susciter l'afflux de gens de traditions, de cultures et de styles de vie différents». Dans les milieux avertis l'on prévoit une augmentation constante mais non spectaculaire du nombre de non-Européens admis au pays, mais qui ira peut-être en s'accroissant à mesure que l'Australie resserrera ses liens avec ses voisins de l'Asie et du Pacifique.

Le ministre a également annoncé la nouvelle politique australienne qui prévoit trois catégories d'immigrants:

- Les membres de la famille immédiate qui sont parrainés par des résidents de l'Australie;
- Les autres immigrants parrainés, y compris les parents non à charge et les amis;
- Les immigrants non parrainés qui possèdent les qualités et l'expérience requises par l'Australie, peu importe qu'ils aient ou non des parents ou des amis en Australie.

La réunion des membres de la famille immédiate vient en premier lieu dans l'ordre des priorités. Pour les trois catégories, les critères d'évaluation sont ceux qu'a énoncés le Parti travailliste dans son exposé officiel. M. Grassby a également annoncé que le ministère de l'Immigration fait en ce moment l'objet d'une importante réorganisation tendant à donner suite à ces nouvelles politiques et qu'un nouveau «Régime structuré d'évaluation en vue de la sélection», maintenant en vigueur, vise à mettre en oeuvre des procédures d'évaluation plus fiables et plus justes qui permettront d'écarter les candidats dont les chances de réussir en Australie sont plutôt pauvres.

Du côté des recherches, les nouvelles initiatives—dont plusieurs ont été amorcées par le gouvernement précédent—comprennent, une enquête démographique nationale qui, étalée sur trois ans, devait se terminer à l'automne de 1974; une enquête de deux ans sur les départs de colons australiens, terminée en juillet 1973⁹; une enquête sur tous les aspects de la discrimination contre les immigrants et sur l'utilisation que font ceux-ci des services communautaires; une étude des moyens d'attribuer un rôle nouveau et plus actif aux Conseils de bon voisinage¹⁰; ainsi que des enquêtes régionales et locales confiées à des groupes de travail des États—sur «les problèmes de base qui se posent aux immigrants».

Dans la dernière partie de son rapport à la Chambre des représentants, M. Grassby a résumé les améliorations majeures en voie de préparation ou d'exécution concernant

⁹ Conseil consultatif de l'immigration, comité sur les modalités sociales. Enquête sur les départs des colons de l'Australie, rapport final, Canberra, juillet 1973.

¹⁰ Voir Conseils de bon voisinage, page 32.

les services et programmes d'accueil aux immigrants. On se propose d'apporter une attention spéciale à une communication plus efficace avec les immigrants déjà en Australie et ces derniers recevront beaucoup plus d'assistance dans leur établissement et leur adaptation. Les services et programmes nouveaux ou élargis comprennent: des cours d'anglais aux adultes et aux enfants, l'éducation et la formation pédagogique, les centres d'éducation des immigrants, les services sociaux, les services d'interprètes dans la capitale des États, les crédits accordés à des organismes bénévoles et une aide financière accrue aux Conseils de bon voisinage. Autre élément important dans ce nouveau groupe de politiques et de programmes: la récente réforme de la législation sur la citoyenneté australienne qui, pour la première fois, établit la citoyenneté «sur la base d'un seul critère, une seule allégeance nationale, une seule citoyenneté et une seule cérémonie» grâce à la Loi sur la citoyenneté australienne adoptée plus tôt cette année-là.

Cette liste impressionnante de plans et de politiques qu'a présentée à la Chambre en octobre 1973 M. Grassby, qui était alors ministre de l'Immigration, semble constituer le deuxième remaniement majeur apporté à la planification et à l'essor de l'immigration (mettant encore plus en relief l'établissement à long terme), le premier remaniement étant survenu vers la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, le rapport de M. Grassby était conçu en ces termes et il a hautement parlé de M. Arthur Calwell qui, pendant qu'il occupait le portefeuille de l'immigration, avait, «dans les répercussions de la guerre, saisi l'occasion de bâtir une nation» et lancé le vigoureux programme d'immigration de l'Australie. Toutefois, de telles impressions furent de courte durée puisque la tournure des événements d'ordre politique en Australie nous présente une «mise en scène» très différente. Mais avant d'examiner ce qui est survenu au cours des quelques derniers mois, arrêtons-nous à l'évolution de la politique australienne en fait d'immigration et à la gestion du programme d'immigration de ce pays dans l'après-guerre.

OBJET ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

L'Australie, dont la superficie égale celle des États-Unis si l'on exclut l'Alaska et Hawaï, est aussi une nation d'immigrants et la migration a toujours été un élément essentiel de la vie australienne. Les premiers colons arrivent d'Angleterre à bord de la Première flotte le 20 janvier 1788, alors que ce continent lointain et très ancien compte peut-être entre trois cent mille et un million d'aborigènes. D'origine surtout britannique, la population de l'Australie grandit lentement au début, passant de 5,217 en 1800 à 33,543 en 1820, puis à 190,408 en 1840, mais la découverte de l'or dans les années 1850 provoque un essor rapide qui voit la population tripler en une décennie, soit de 405,356 en 1850 à 1,145,585 dix ans plus tard. Les ruées vers l'or de l'Australie dans les années 1850 amènent des milliers de colons, de chercheurs d'or et d'ouvriers itinérants venus d'Europe, d'Amérique et d'Asie, dont une foule de Chinois. Cet afflux constant de gens de toutes races porte la population à plus de 3 millions d'habitants en 1900 et suscite des tensions et des problèmes qui provoquent la méfiance des colons à l'endroit des minorités, de même qu'une accentuation de l'antagonisme racial et la crainte de la concurrence économique et des bas salaires. Comme aux États-Unis, une période initiale de libre migration va être suivie d'une longue période de restriction. Dès 1880, les États adoptent déjà des mesures restrictives et en 1901, l'année qui suivit celle de la fédération des six colonies,¹¹ un des premiers gestes du nouveau parlement fédéral est d'adopter la Loi sur la limitation de l'immigration, dont nous avons déjà fait mention. Cette mesure interdit l'admission de sept catégories de personnes et tout d'abord des gens qui

¹¹ Loi sur la constitution du Commonwealth australien, le 9 juillet 1900.

faillissent à l'épreuve de «dictée» en une langue européenne, façon notoire d'exclure les non-Européens qui va être abandonnée en 1958.

L'immigration, qui était maintenant en grande partie britannique, s'est poursuivie à un rythme très lent pendant une quarantaine d'années et a accusé une très forte baisse pendant la crise économique. De fait, l'immigration était devenue moins importante à la vie australienne vers la fin du XIX^e siècle; au début de la Seconde Guerre mondiale les immigrants ne représentaient que 11 p. 100 de la population totale. Or les gens d'ascendance britannique constituaient les neuf dixièmes de la population; les autres étaient surtout des Allemands et des Italiens. Voici la description que donne un éminent historien et démographe australien de la société qui est sortie des quarante premières années de fédération, avec son style de vie et ses institutions typiquement britanniques:

Quand éclata la Seconde Guerre mondiale, le peuple australien était essentiellement «australien-britannique», curieux mélange de gens d'ascendance et de traditions britanniques qui acquéraient petit à petit des caractéristiques typiquement australiennes. Et de plus, la plupart des Australiens regardaient avec méfiance tous ceux qui ne sortaient pas de ce monde. Le gros de la population descendait d'immigrants de la classe moyenne inférieure ou de la classe ouvrière; ne s'étant guère frottées à d'autres peuples et à d'autres cultures, ces classes étaient portées à se méfier de tout ce qui était étrange ou différent. Or l'isolement géographique aggravait encore cet état de choses. Aussi regardait-on les immigrants non-britanniques avec méfiance; on s'attendait qu'ils apprennent immédiatement l'anglais et qu'ils s'abstiennent de constituer des sociétés ou des groupes d'immigrants ou encore de s'entremêler ou de se marier avec des Australiens-Britanniques. L'assimilation complète en une génération, tel était le principe à la base de l'attitude des Australiens en face des nouveaux venus. On exigeait même des immigrants du Royaume-Uni qu'ils respectent certaines normes; ceux qui s'accrochaient trop longtemps à leurs opinions et à leur accent anglais se faisaient traiter de «Pommy», terme parfois affectueux mais plus souvent injurieux.¹²

LE PROGRAMME D'IMMIGRATION D'APRÈS-GUERRE

Dès 1945, ce genre particulier de société post-coloniale avait connu les puissants effets traumatisants de la guerre, y compris la menace d'invasion de 1942, et l'effondrement du système de sécurité traditionnel auquel le pays s'était fié pendant très longtemps. Le 2 août 1945, vers la fin des hostilités, le premier ministre australien de l'Immigration, Arthur A. Calwell, énonça au nom du gouvernement travailliste du temps de guerre un vaste programme d'immigration ayant pour objet de renforcer la sécurité nationale et d'accentuer l'essor économique grâce à l'accroissement démographique; de faire face aux pénuries de main-d'œuvre de l'après-guerre et de combler les lacunes graves de la structure des groupes d'âge de la population. Le programme prévoyait la diversification des sources d'immigration, tout en conservant une majorité britannique; la reprise et l'expansion des plans d'indemnité de passage d'avant-guerre, afin de compenser le coût des longues traversées et de combattre la concurrence d'autres pays d'immigration; l'attribution, au besoin, de logements à court terme aux immigrants subventionnés; et, dans une innovation politique remarquable pour l'époque, la participation officielle de la communauté australienne à ces mesures de consolidation nationale.

Un petit groupe de planification créé au sein du nouveau ministère fédéral de l'Immigration élaborait un plan de participation communautaire grâce à des conseils de consultation, de planification et (par la suite) de publicité en matière d'immigration, aux Conseils de bon voisinage, établis pour coordonner et stimuler les activités bénévoles en faveur des immigrants, aux congrès de citoyenneté, et à d'autres initiatives

¹² Charles A. Price, *Migrants in Australian Society*, Troisième Conférence d'étude du Commonwealth tenue sous le patronage de S.A.R. le duc d'Edimbourg, Australie, 1968.

pertinentes. Le Conseil consultatif de l'immigration a été créé en 1947 et le Conseil de planification, en 1949. Les Conseils de bon voisinage sont venus un peu plus tard et d'autres projets ont aussi été exécutés en temps utile. Le Conseil de la publicité remonte à 1962.

Il est clair que ce dispositif de consultation conçu pour assurer la participation du peuple australien à un vaste effort de planification démographique et de développement national a très bien fonctionné. L'appui unanime accordé par la nation au programme d'immigration d'après-guerre—qui en a été l'un des aspects frappants, du moins jusqu'à tout récemment—et le remarquable changement d'attitude qui s'est manifesté à l'égard des nouveaux arrivés, ne sont pas venus spontanément. Ils sont nés d'un effort très créateur de planification et d'éducation publique de la part d'hommes politiques et de dirigeants australiens.

L'objectif d'abord proposé par M. Calwell en 1945 consistait à accroître la population de l'Australie, par voie d'immigration, de 1 p. 100 par année et cette proportion est restée l'objectif officiel pendant toute la période d'après-guerre, et demeurée en vigueur jusqu'à la récente décision du gouvernement travailliste de restreindre l'immigration. On se proposait, au début, d'admettre des immigrants britanniques et européens à raison de 10 contre 1, mais les besoins pressants des réfugiés d'Europe et la pénurie de cales, en Angleterre, au lendemain de la guerre, obligèrent l'Australie à modifier radicalement sa politique afin d'admettre quelque 200,000 personnes déplacées de divers pays européens entre 1948 et 1951. Le succès de cette entreprise ouvrit la voie, au début des années 50, à un programme de recrutement beaucoup plus large qui, s'il faisait toujours la plus grande place aux immigrants britanniques, s'efforçait tout de même de maintenir un juste équilibre entre les diverses nationalités européennes.

Sur le plan de l'exécution, le programme d'immigration d'après-guerre de l'Australie s'inspirait—et c'était là l'un de ses principaux éléments—d'une confiance très ferme en la valeur d'ententes bilatérales directes avec les pays d'émigration susceptibles d'assurer, d'un commun accord, un afflux raisonnable d'immigrants, fixé soit directement soit de concert avec le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (ICEM). De telles ententes furent négociées à partir du début des années 1950. Par exemple, un accord entre l'Australie et l'Italie est entré en vigueur en août 1951 et a été périodiquement prorogé jusqu'en janvier 1964, puis un nouvel accord a été conclu en septembre 1967 pour une durée initiale de cinq ans. Il existe en ce moment des accords ou des ententes spéciales entre l'Australie et divers pays, soit l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, Malte, l'Espagne, la Turquie et la Yougoslavie. Toutefois, les nouvelles politiques australiennes d'immigration modifieront peut-être sensiblement cette façon de procéder. Un mode d'opération plus souple s'imposera maintenant et il semble peu probable que l'Australie négocie de nouveaux accords bilatéraux. À la suite d'une décision apparemment soudaine et imprévue, l'Australie s'est retirée du Comité intergouvernemental (ICEM) le 31 décembre 1973. Le gouvernement australien a invoqué comme motif principal à l'appui de cette décision, la nécessité pour l'Australie—étant donné l'évolution des tendances de l'émigration vers l'Australie et les nouvelles lignes de conduite qui accordent la priorité à la réunion des familles et au parrainage d'immigrants—«de devenir autonome en ce qui a trait au déplacement de migrants en la matière», ajoutant que le statut de membre du Comité inter-gouvernemental ne répondait plus aux besoins de l'Australie.¹³

¹³ Réponse de l'ancien ministre de l'Immigration, M. A.J. Grassby, à une interpellation à la Chambre des représentants, le 12 septembre 1973.

Plans d'indemnité de passage

Les plans d'indemnité de passage, qui ont un long passé et ne furent appliqués, au début, qu'à la Grande-Bretagne, sont un autre de ces importants piliers sur lesquels l'Australie a édifié sa politique d'immigration de l'après-guerre. Ils ont été l'un des éléments essentiels des ententes ou des accords bilatéraux ou ont constitué parfois, en eux-mêmes, des programmes plus vastes et unilatéraux. Au lendemain de la guerre les gouvernements d'Australie et de Grande-Bretagne négocient deux accords, qui entrent en vigueur au mois de mars 1947. L'un d'eux accorde le passage gratuit aux ex-militaires britanniques et à leurs ayants-droit et prend fin en février 1955. L'autre est demeuré en vigueur jusqu'à tout récemment. Aux termes de ce dernier accord, l'immigrant britannique qui a 19 ans ou plus contribue pour 10 livres sterling au coût de son passage. Ceux de moins de 19 ans ne versent rien du tout. Le gouvernement australien acquitte le reste, sous réserve d'une petite fraction. De janvier 1947 à juin 1971, 991,431 immigrants britanniques sont arrivés en Australie sous le régime de l'Accord avec le Royaume-Uni sur l'indemnité de passage.

Le principal plan unilatéral d'indemnité de passage actuellement en vigueur (à l'heure où ces lignes sont écrites) est le Programme spécial d'indemnité de passage (S.P.A.P.) lancé en 1966; il accorde aux immigrants européens et à d'autres immigrants, non admis à participer aux autres plans, une aide financière pouvant aller jusqu'à \$A335 à ceux qui ont au moins 19 ans et jusqu'à \$A360 à ceux qui n'ont pas 19 ans. Un programme analogue a été établi récemment pour l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. De janvier 1947 à juin 1971, 791,354 immigrants de pays autres que le Royaume-Uni—surtout de pays d'Europe—sont arrivés en Australie sous le régime de plans d'indemnité de passage.

Outre cette aide financière, le gouvernement fédéral et ceux des États ont logé provisoirement, au début de leur séjour, les immigrants sans gîte. Bien des immigrants assistés, britanniques et autres, qui étaient parrainés par le gouvernement du Commonwealth plutôt que par des parents ou amis, ont été logés provisoirement par la Commonwealth Hostels Ltd., société sans but lucratif créée en 1952 sous l'égide du gouvernement. Cette société relève maintenant du ministre du Logement. Ces auberges peuvent actuellement loger environ 17,000 personnes, et 1,850 autres immigrants parrainés par le Commonwealth peuvent occuper des appartements autonomes avec entrée particulière. Les auberges abritent des familles pendant au plus douze mois, tandis que le séjour dans les appartements est limité à six mois. Les immigrants britanniques assistés qui sont parrainés par les États sont logés, au début, dans des centres d'accueil organisés par les services d'immigration de l'État, le gouvernement du Commonwealth et ceux des États acquittant, à parts égales, le coût de ces installations.

Autre élément important des programmes d'immigration australiens d'après-guerre: le service australien d'immigration outre-mer qui, comme son homologue canadien, a travaillé d'arrache-pied et sans compter à la mise en oeuvre des programmes d'immigration. L'immigration ayant occupé une place plus importante en Australie durant l'après-guerre, ce service a été mieux équipé, mieux financé et, dans l'ensemble, mieux intégré aux autres opérations australiennes outre-mer que ne l'a été le service canadien jusqu'à l'époque des grands remaniements de la politique et des programmes du Canada à compter de 1967. Toutefois, l'avenir du service australien d'immigration outre-mer demeure incertain. Au moment d'écrire ces lignes, aucune décision n'a été prise à la suite de la dissolution du ministère de l'immigration aux fins de savoir à quel ministère il sera désormais rattaché.

Planification à long terme

Cet effort national d'après-guerre a produit l'afflux d'immigrants le plus soutenu de toute l'histoire de l'Australie et provoqué un remarquable essor démographique.¹⁴ Mais l'inquiétude ressentie dans la communauté des nations en raison de l'exclusion des immigrants non-Blancs jusqu'aux réformes de 1966 et de 1973 a contribué à faire oublier cette réalisation considérable. À compter du milieu de 1947, alors que la population était de 7,579,358 habitants, jusqu'au milieu de 1966, où elle était passée à 11,544,691 habitants, plus de deux millions d'immigrants se sont établis en Australie. Quelque 55 p. 100 de cette augmentation d'un peu moins de quatre millions représentait les colons d'après-guerre et leurs enfants. Aujourd'hui, l'Australie compte plus de treize millions d'habitants dont le cinquième sont nés outre-mer, et une personne sur quatre est un immigrant ou enfant d'immigrant d'après-guerre. Le quart des six millions d'enfants nés depuis la Seconde Guerre mondiale appartiennent à des familles dont un des parents, ou les deux, sont nés outre-mer, et des quelque 2.2 millions de mariages enregistrés depuis la guerre, 350,000 ont été contractés entre une personne née en Australie et une personne née outre-mer.

L'accroissement démographique annuel de 1 p. 100 devant provenir de l'immigration nette n'a pas été réalisé en termes absolus, sauf de temps à autre, mais cet objectif était, croit-on, très précieux. En novembre 1966, le Conseil de planification de l'immigration établissait un comité de planification à long terme pour donner suite à une demande du ministre de l'Immigration d'alors, M. B.M. Snedden, qui avait invité le Conseil à sonder l'avenir et à lui soumettre un rapport sur les besoins d'immigration à long terme et des conseils sur ce que devait être le programme annuel d'immigration. Le comité présenta, en juin 1968, un rapport dont les principales conclusions sont vraiment dignes d'intérêt.¹⁵ Le comité y disait que son enquête et ses recommandations devaient être envisagés dans le contexte d'une vingtaine d'années d'une immigration planifiée ayant débuté en 1947, et que:

Les témoignages révèlent clairement que, durant cette période, les gouvernements australiens successifs ont appuyé sans réserve l'immigration, tant comme politique nationale que dans le sens du financement intégral de sa mise en oeuvre. Une très large mesure de collaboration a existé entre tous les ministères et organismes intéressés, et le ministère de l'Immigration du Commonwealth a fait preuve d'une grande souplesse dans le recours à de nouvelles politiques et de nouvelles mesures pour faire face à l'évolution des circonstances et de la situation.¹⁶

Selon le comité, s'il paraissait important de formuler des objectifs numériques quelques années d'avance, c'était uniquement «afin d'avoir une idée générale de ce que pourraient être des programmes souhaitables», mais les programmes réels de chaque année continueraient d'être fixés à la lumière des conditions régnantes. Et en outre:

Des niveaux annuels d'immigration de plus en plus élevés constituaient, en principe, des objectifs réalisables, mais pour conserver le concept traditionnel d'une augmentation démographique annuelle de 1 p. 100 attribuable à l'immigration, il fallait intensifier l'effort de recrutement, adopter des méthodes plus souples et mettre en oeuvre des mesures spéciales de caractère économique et social, afin d'attirer les immigrants et de les garder au pays après leur arrivée.¹⁷

¹⁴ Voir l'Appendice C: L'immigration australienne: établissement à titre permanent, 1945-1973.

¹⁵ Conseil de planification de l'immigration du Commonwealth, *Australia's Immigration Programme for the Period 1968 to 1973*, rapport soumis au ministre d'État chargé de l'immigration, l'hon. B.M. Snedden, C.R., député, et déposé à la Chambre des représentants le 10 septembre 1968.

¹⁶ *Ibid.*, p. 87.

¹⁷ *Ibid.*, p. 81.

De l'avis du comité, il existait un rapport direct entre le succès des programmes d'immigration et d'importants éléments sociaux tels que le besoin de logements et les prestations du service social, et cela était d'autant plus exact «que l'Australie avait perdu bien de ses attraits relatifs en termes d'emploi, de salaires et de niveau de vie, par rapport à ceux des pays d'origine des immigrants ou des autres pays d'immigration». Il fallait donc s'efforcer «de rendre l'Australie plus attrayante au moyen de mesures qui, de prime abord, sembleraient peut-être accorder des avantages particuliers aux nouveaux venus, mais qui, en réalité, n'avaient pour effet que de compenser les désavantages que devait subir l'immigrant par rapport à l'autochtone australien. On ne pouvait maintenir ces inégalités sans limiter énormément l'aptitude de l'Australie à attirer et à garder des immigrants». ¹⁸

La concurrence inquiétait le comité; il faisait remarquer que «l'Australie a dû affronter une forte concurrence de la part d'autres pays d'immigration, et en particulier de l'Amérique du Nord qui, grâce à des avantages géographiques et autres, peut offrir des traversées moins coûteuses et la possibilité de visiter plus facilement l'Europe». Autre sujet d'inquiétude: le niveau croissant des «pertes d'immigrants et de non-immigrants», c'est-à-dire le taux élevé, depuis quelques années, des départs d'immigrants et de résidents australiens qui ont quitté le pays pour de bon. Contrairement au Canada et aux États-Unis, l'Australie a, depuis le début, enregistré très soigneusement les départs et calcule l'immigration selon la différence nette entre le nombre total d'arrivées et le chiffre des départs.

En Australie, le problème des départs d'immigrants a inquiété vivement les autorités et a fait deux fois l'objet d'études par le comité des tendances sociales de l'ancien Conseil consultatif de l'immigration, d'abord en 1966-1967, puis, beaucoup plus en profondeur, en 1971-1973. Le comité a présenté son rapport final au ministre de l'Immigration, M. Grassby, en juillet 1973, après lui avoir soumis un rapport intérimaire quatre mois plus tôt. ¹⁹ Le comité conclut dans ce rapport que le programme d'immigration d'après-guerre de l'Australie a été une réalisation marquante, l'un des plus grands mouvements de population planifiés des temps modernes. L'Australie en a retiré des avantages inestimables. De tels déplacements suscitent fatalement des problèmes, mais le comité ne croit pas que le taux des départs d'immigrants ait été extraordinairement élevé en Australie, par rapport à ceux des autres pays d'immigration; il mérite, néanmoins, une attention particulière. Selon le comité, ce taux est de 23 p. 100 pour les années 1966 à 1971. Les recommandations du comité tendaient tout d'abord à améliorer sensiblement toute une gamme de services aux immigrants australiens, et elles ont sans aucun doute influé largement sur l'élaboration des politiques et des programmes en matière de services aux immigrants qui furent énoncés par l'ancien ministre au mois d'octobre suivant.

LOI ET ADMINISTRATION

Le mode d'administration de l'immigration en Australie ressemble beaucoup plus au régime canadien qu'au régime étatsunien; on y décèle, cependant, une mesure beaucoup plus importante de planification générale, de collaboration entre le gouvernement fédéral et les États et de participation du public, ainsi que d'initiative et de direction gouvernementales quant à l'installation et à l'adaptation des immigrants. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'immigration a occupé une place beaucoup plus importante

¹⁸ *Ibid.*, pages 83 et 84.

¹⁹ Conseil consultatif de l'immigration du Commonwealth, comité des tendances sociales, *Inquiry into the Departure of Settlers from Australia*, rapport final, juillet 1973.

en Australie qu'au Canada et a pu jouir, par conséquent, de plus d'attention et des ressources au niveau politique. L'Australie a fait des efforts plus marqués et plus constants pour attirer des immigrants et elle leur a offert de plus grands avantages afin de compenser les distances ainsi que la concurrence des autres pays d'immigration. Il reste que le style et le mode de gestion de l'immigration sont fort semblables dans les deux pays et reposent essentiellement sur l'administration et non sur la loi, comme aux États-Unis. La participation de la bureaucratie a donc été très importante, le parlement jouant lui-même un rôle inférieur dans ce domaine.²⁰

Jusqu'aux changements majeurs qui se sont produits à la suite des élections de mai 1974, dont on parle ci-après, et en vertu desquels l'immigration a fusionné avec le travail pour constituer un nouveau ministère du Travail et de l'Immigration, l'administration de l'immigration en Australie avait été confiée à un ministère fédéral, celui de l'Immigration, en collaboration avec les gouvernements des États. Les responsabilités de ce ministère comprenaient les opérations outre-mer et la gestion de l'immigration au pays.

Attributions du Commonwealth et des États

Aux termes de la Loi constitutionnelle du Commonwealth de l'Australie, adoptée le 9 juillet 1900, le parlement fédéral a plein pouvoir de légiférer pour assurer la paix, l'ordre public et le bon gouvernement du Commonwealth, en ce qui concerne la naturalisation et les aubains, ainsi que l'immigration et l'émigration. Bien que l'immigration relève du gouvernement fédéral et soit administrée surtout par un ministère fédéral, les États y ont toujours joué un rôle important; il reste que de nos jours leur responsabilité pour l'admission d'immigrants se limite à certains secteurs d'assistance à l'immigration en provenance de la Grande-Bretagne. Ces secteurs n'en représentent pas moins de 60 p. 100 de toute l'immigration subventionnée de Britanniques. Et en outre, tous les États sauf la Tasmanie ont établi des centres d'accueil à l'intention des immigrants qu'ils parrainent.

Bon nombre de questions concernant l'installation et l'adaptation des immigrants en Australie sont assujéties à des lois d'État qui sont appliquées par des organismes de l'État; or ces questions et d'autres encore font l'objet d'une collaboration étroite entre les bureaux régionaux du ministère de l'Immigration du Commonwealth et les bureaux des États. Des conférences réunissant des fonctionnaires de l'immigration du gouvernement australien et des gouvernements d'États ont eu lieu périodiquement au cours de l'après-guerre, et depuis 1968 le ministre de l'Immigration de l'Australie et les ministres des gouvernements d'États se sont rencontrés à intervalles réguliers pour l'étude de questions afférentes à la politique et aux programmes d'immigration. On ne saurait dire si ces rencontres continueront à la suite de la fusion de l'Immigration et du Travail. En Grande-Bretagne, les autorités de l'immigration des États sont représentées par les agents-généraux, dont les bureaux, à Londres, sont en contact étroit avec l'agent d'immigration principal de l'Australie au Royaume-Uni et les membres de son personnel. La promotion est un autre secteur où cette collaboration a été très marquée.

Quatre États—la Nouvelle-Galles-du-Sud, Victoria, l'Australie occidentale et la Tasmanie—possèdent des comités ou conseils consultatifs de l'immigration où siègent des représentants des ministères de l'Australie et des États, d'organisations patronales

²⁰ Le parlement fédéral de l'Australie n'a pas de comité permanent de l'immigration; toutefois, il possède deux comités distincts, l'un du gouvernement et l'autre de l'opposition, désignés sous les noms de comité de l'immigration des députés ministériels et comité de l'immigration des membres de l'opposition.

et de conseils syndicaux. Depuis 1952, le gouvernement fédéral et ceux des États ont collaboré à la formation des immigrants, celui-là fournissant les fonds et la direction technique et ceux-ci, les enseignants et les installations.

Il saute aux yeux que les rapports entre le gouvernement de l'Australie et ceux des États en matière d'immigration sont beaucoup plus étroits—qu'il y a beaucoup plus de consultations réciproques, d'échanges de renseignements et d'initiatives conjointes—qu'entre le gouvernement du Canada et ceux des provinces. Quoiqu'il existe certaines ressemblances—par exemple, quant au partage de la responsabilité pour les cours de langue aux immigrants et, dans une moindre mesure, pour les opérations outre-mer—ces rapports, en Australie, se sont effectués beaucoup plus entre partenaires que cela n'a été le cas jusqu'ici au Canada.

Il y a des ressemblances marquées, toutefois, entre les deux lois d'immigration contemporaines, qui ont maintenant toutes deux un certain âge et sur lesquelles l'Australie et le Canada fondent, en principe, leurs politiques d'immigration. La loi australienne de 1958, modifiée en 1964 et 1966, confère tout simplement au ministre de très vastes pouvoirs. Il peut, en effet, accorder ou refuser l'admission, annuler en tout temps un permis de séjour provisoire, expulser un immigrant interdit ou un immigrant dont la conduite, en Australie ou ailleurs «a été telle qu'il ne devrait pas pouvoir rester en Australie», sous réserve d'une révision du cas par un commissaire nommé par le gouverneur général, lorsque l'immigrant en fait la demande. La loi canadienne de 1952 fait à peu près la même chose mais d'une façon plus compliquée. L'une et l'autre de ces lois sont négatives et peu encourageantes. Toutes deux ont été passablement modifiées par des réglementations subséquentes. Dans les deux pays, les ministères chargés de l'immigration ont rédigé de nouvelles lois de temps à autre, mais sans aller plus loin jusqu'ici.²¹

NOUVELLES ORIENTATIONS

À l'instar des États-Unis et de l'Australie, le Canada étudie maintenant ses politiques d'immigration sur la base de la croissance démographique et de la possibilité de nouvelles perspectives de développement économique. Si les problèmes australiens d'immigration et de démographie nous intéressent à ce point, c'est qu'ils ont les mêmes dimensions que les nôtres. Faible population disséminée sur un vaste territoire. D'une part, les problèmes que pose le peuplement d'un continent en partie vide et aride, et d'autre part, les problèmes que suscite le peuplement de nos régions intermédiaires et des terres inhospitalières du Grand Nord. Problème moral: vivre confortablement dans un pays sous-peuplé ou faire une place dans un délai raisonnable à d'autres millions d'humains, à la suite de l'explosion de la population mondiale. Problème de villes encombrées, à fortes concentrations d'immigrants, alors que tout près, des régions rurales sont inhabitées. La grande difficulté qu'éprouvent les sociétés démocratiques à réaliser efficacement une planification économique générale, le développement régional et une nouvelle répartition de la population. Étant donné la similitude de ces problèmes au Canada et en Australie, nous devrions suivre de près l'évolution des politiques actuelles ou futures de l'Australie en matière d'immigration, de croissance démographique et de développement économique.

L'Étude démographique nationale dirigée par le professeur W.D. Borrie de l'Université nationale d'Australie, sera terminée vers la fin de 1974. Elle a pour objet d'arrêter,

²¹ Le gouvernement canadien vise à préparer une nouvelle Loi après la publication d'un Livre vert sur l'immigration et la croissance démographique, et après que la population aura fait connaître ses vues à ce sujet.

pour l'Australie, les stratégies démographiques à long terme et de formuler des recommandations sur ce que devraient être idéalement l'importance, la composition et la répartition de la population de l'Australie à diverses étapes, jusqu'en l'an 2000.

Au-delà de cette évolution de la politique d'immigration et de la stratégie démographique à long terme, le gouvernement australien a avancé dans une autre direction où la comparaison avec l'expérience et les préoccupations canadiennes récentes peut se révéler fort intéressante. Il s'agit du concept des centres de croissance démographique et du programme des villes nouvelles, l'un des principaux articles du programme du Parti travailliste aux élections de 1972. L'on ne sait pas comment le présent resserrement économique en Australie affectera ce programme mais l'on y a déjà enregistré des progrès. Le problème a été exposé très clairement par l'un des orateurs à une Conférence nationale sur les centres de croissance démographique qui s'est tenue à Orange, en Nouvelle-Galles-du-Sud, au mois de septembre 1973.

L'Australie a treize millions d'habitants dont près de huit millions vivent dans les cinq plus grandes villes ou à proximité de celles-ci. Quelques modifications qui puissent être apportées à la loi sur l'immigration, il faudra trouver de l'espace vital pour environ neuf millions d'habitants de plus d'ici la fin du siècle. Si les tendances actuelles se poursuivent, près de sept millions d'entre eux iront grossir les populations des cinq plus grandes villes: Sydney comptera donc alors près de cinq millions d'habitants et Melbourne, au-delà de quatre millions et demi. Ceux deux villes sont à deux millions de ces chiffres en ce moment et pourtant d'aucuns les estiment déjà irrémédiablement compromises. Adélaïde, Perth et Brisbane, dans cet ordre, voient déjà certains signes de danger. Où va-t-on mettre tous ces gens?²²

Pour la première fois, l'Australie se penche sur le problème de la répartition des immigrants, le rattachant au concept de déplacement des centres de croissance démographique. On a fait depuis la Seconde Guerre mondiale des efforts surhumains pour attirer des immigrants vers l'Australie, sans trop se préoccuper de savoir où ils devaient s'établir. En Australie—de même qu'au Canada, d'ailleurs—l'ancien ministère de l'Immigration n'a jamais dirigé le flot normal d'immigrants vers telle ou telle ville ou région, et bien que le diagramme de répartition des immigrants entre États et territoires qui en est résulté soit mieux équilibré qu'au Canada, il reste que les immigrants sont concentrés dans les plus grandes villes, surtout à Sydney et Melbourne.

Un nouveau ministère fédéral du Développement urbain et régional, de même que la Commission d'aménagement de la capitale nationale, chargée des projets d'urbanisme de Canberra, et une nouvelle Commission des villes créée l'an dernier, ont commencé à s'intéresser, avec le concours des États, à la mise au point d'une stratégie globale pour le développement régional et urbain; elle prévoit des centres régionaux de croissance démographique et l'aménagement de nouvelles villes. Les problèmes étant à peu près les mêmes au Canada, il sera très intéressant de voir de quelle façon et dans quelle mesure l'Australie réussira à alléger les problèmes d'encombrement urbain, de déplacement des centres de croissance et de population, et d'orientation des immigrants vers les nouveaux centres de croissance démographique.

SERVICES AUX IMMIGRANTS

L'Australie, nous l'avons dit, a fait plus que nous Canadiens, durant l'après-guerre, pour faciliter l'installation et l'adaptation des immigrants, encore que les services et les programmes prévus jusqu'ici se soient révélés nettement insuffisants. Jusqu'à présent,

²² R.C. Gates, Université de Queensland, *The Growth Centre Concept*, Conférence nationale sur les centres de croissance démographique, Orange, 7 au 9 septembre 1973.

le ministère de l'Immigration a fourni certains services, dont des cours de langue aux immigrants, des services de traduction et d'interprétation, à son bureau central et à ses bureaux régionaux dans les États, de même que les services d'une cinquantaine d'auxiliaires sociaux et d'agents du bien-être, ainsi que d'un bon nombre de psychologues également établis dans les bureaux d'États et à Canberra. Il y a lieu, aussi, de signaler particulièrement le travail de ces organismes remarquables que sont les Conseils de bon voisinage.

Il existe huit Conseils de bon voisinage dans les six États et les deux territoires de l'Australie; financés par le gouvernement du Commonwealth, ils n'en sont pas moins des organismes bénévoles autonomes. Leur rôle principal consiste à coordonner l'activité des institutions privées et des groupes de citoyens qui, à travers l'Australie, s'intéressent au sort des immigrants. Certains conseils aident directement ceux-ci. En 1972, les subventions du gouvernement fédéral ont suffi à acquitter les frais d'administration des bureaux principaux établis dans les capitales, de dix bureaux régionaux et de cinq bureaux secondaires, ainsi que les traitements des quelque soixante-dix membres du personnel. Les conseils ont collaboré avec plus de 900 organisations et ont maintenu un réseau de 86 succursales et d'au-delà de 500 représentants bénévoles dans les petites et les grandes villes. C'est beaucoup accomplir dans le secteur bénévole, où la coordination est extrêmement difficile, mais on voit par là ce qu'il est possible de faire grâce à une direction et un appui constants du gouvernement et à une aide financière suffisante.

AMÉLIORATIONS RÉCENTES

Puisque le Canada étudie depuis un an ou deux la qualité et l'étendue de ses services et de son aide aux immigrants, peut-être devrions-nous, en terminant, voir de plus près de quelles façons on se propose d'améliorer et d'étendre les services et les programmes australiens. L'ancien ministre de l'Immigration, dans son rapport à la Chambre des représentants en octobre 1973, a décrit, nous l'avons vu, ces nouveaux développements. D'abord, il est intéressant de constater que leurs préoccupations sont très voisines des nôtres. Parmi les plus importantes se rangent l'enseignement de la langue aux adultes et aux enfants et les programmes et aménagements à l'appui de cette initiative, tels que la formation d'enseignants et, en Australie, la création de centres de formation des immigrants. Le budget du ministère (avant sa disparition) pour ce secteur était passé récemment de un million à seize millions de dollars australiens.

La formation des enfants d'immigrants reçoit une attention particulière et l'on s'attend que le budget à cette fin atteigne 10.4 millions de dollars. On songe à établir, pour les enseignants, un cours spécial (avec diplôme) d'éducation des immigrants, ainsi qu'un régime de «bourses intégrées» qui permettraient à des instituteurs qualifiés des principaux pays d'origine de passer quelque temps dans les écoles australiennes pour y collaborer à la formation des jeunes immigrants. Des centres d'éducation des immigrants existent déjà à Sydney, Melbourne, Brisbane, Adélaïde et Perth; ils veillent à l'administration de divers programmes de formation linguistique destinés aux adultes et aux enfants, ainsi qu'à la direction de cours à la radio et par correspondance. On met au point des émissions éducatives qui seront télévisées, dans toute l'Australie, à l'intention des immigrants, ainsi qu'un régime national de moniteurs à domicile pour les immigrantes qui doivent rester au foyer. L'Australie a aussi d'autres projets intéressants dans ce domaine.

Le premier service téléphonique d'urgence pour les immigrants fonctionne sept jours par semaine et vingt-quatre heures par jour à Sydney et à Melbourne depuis le

mois de février; ce service, qui a remporté un très vif succès, a permis de répondre à un besoin qui se faisait pressant et va être étendu à d'autres capitales d'États. Dans le domaine de l'orientation par entretiens personnels, on a chargé récemment quarante-huit nouveaux agents de bien-être multilingues d'oeuvrer au sein des groupes d'immigrants dans tous les États et l'on a relevé les subventions aux organismes bénévoles pour leur permettre de multiplier les services d'orientation et les services sociaux.

De plus, les Conseils de bon voisinage jouissent d'une aide financière accrue et l'on songe à réorienter leurs activités. Autre mesure intéressante: l'Australie a prévu pour la première fois des cours à l'intention de ceux qui s'occupent d'immigration, cours dont nous aurions un très grand besoin au Canada. Lancés il y a un an, ces cours durent douze mois et mènent à un certificat d'assistance aux immigrants. Les premiers élèves étaient des fonctionnaires, mais il semble que les travailleurs bénévoles pourront dorénavant suivre ces cours.

A l'heure actuelle, on ne connaît pas l'effet qu'auront sur ces nouveaux plans et ces nouveaux projets les changements que le gouvernement travailliste a apportés à la politique et à la gestion de l'immigration depuis les élections générales du mois de mai. Nous abordons maintenant la description de ces développements.

FAITS RÉCENTS

Comme nous vous l'avons déjà fait remarquer, d'autres remaniements ont eu lieu dans le secteur de l'immigration australienne au cours des derniers mois, ce qui a donné lieu à des changements radicaux dans les procédés administratifs, mettant parfois en cause certains objectifs fondamentaux.

Devant l'incapacité du Sénat à faire adopter certains projets de loi que le gouvernement considérait essentiels, le Premier ministre annonçait, le 11 avril 1974, la tenue d'une élection pour les Chambres du Parlement le 18 mai. À l'issue de cette élection générale, le gouvernement Whitlam ne fut réélu, contrairement à ses espoirs, qu'avec une majorité de cinq sièges à la Chambre des représentants. Au Sénat, le Parti travailliste n'obtint que 29 sièges, tandis que le Parti libéral et le «Country Party» de l'opposition obtenaient 29 sièges et que deux Indépendants étaient élus, tous deux d'anciens libéraux. L'ancien ministre de l'Immigration, M. A.J. Grassby, homme politique pittoresque et dynamique qui appuyait fermement la cause des immigrants, a perdu son siège de Riverina. Lors du remaniement ultérieur du Cabinet, on fusionnait les domaines de l'immigration et du travail sous l'égide du seul ministère du Travail et de l'Immigration, confié à l'ancien ministre du Travail, M. Clyde Cameron. Apparemment, ni les hauts fonctionnaires de l'ancien ministère de l'Immigration ni les organismes consultatifs du Ministère actuel n'ont été consultés au préalable au sujet de cette décision. Cette situation ressemble étrangement à la période vécue entre décembre 1965 et octobre 1966 lorsque l'ancien ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada rendit l'âme soudainement et que de ses cendres naquit le nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration.²³

Jusqu'ici, le ministère de l'Immigration d'Australie avait été chargé de s'occuper de presque tous les aspects de la politique et des programmes gouvernementaux relatifs à l'immigration, que ce soit au pays ou à l'étranger. Ces responsabilités sont maintenant réparties entre certains ministères. La politique d'immigration et sa mise en application

²³ Se reporter à l'étude de l'auteur intitulée: *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, McGill-Queen's Press, Montréal 1972, «Birth of the Department of Manpower and Immigration», p. 150-156.

en ce qui touche la sélection, les formalités, l'admission, l'embauche des immigrants et sans doute la question du contrôle et de l'exécution de la loi sont des domaines qui relèvent maintenant du nouveau ministère du Travail et de l'Immigration. Cependant, les services de bien-être aux immigrants sont maintenant du ressort du ministère de la Sécurité sociale, tandis que la formation des migrants a été confiée au ministère de l'Éducation. Le secteur de l'information (concernant l'immigration) a été dévolu au ministère des médias d'information et les passeports, au ministère des Affaires étrangères. Au moment où nous rédigeons ce texte, aucune décision n'avait encore été prise quant au partage des responsabilités en ce qui concerne le service outre-mer, la citoyenneté et l'enregistrement des étrangers, les services de traduction et d'interprétation et les services connexes; les enquêtes démographiques nationales et les études et recherches effectuées dans ce domaine; ou les autres organismes consultatifs tels que les Conseils de publicité et de planification de l'immigration (s'ils doivent survivre). Toutefois, il a été question de créer de nouveaux conseils consultatifs qui s'occuperaient de l'intégration des immigrants et que mettraient sur pied les ministres de la Sécurité sociale et de l'Éducation.

Il est évident que ces changements draconiens ont été plutôt froidement accueillis par la population de l'Australie, notamment dans les milieux dévoués à la cause des immigrants et des groupes ethniques, par les conseils des citoyens et les organismes communautaires en général. Le parti libéral a déjà fait part de son intention de refondre le ministère de l'Immigration s'il retournait au pouvoir. L'on sait qu'avant le transfert du Conseil consultatif de l'Immigration qui est devenu un expert des questions d'immigration, ses membres ont exprimé leur profond désarroi face à la dissolution du ministère. Même si des raisons d'ordre pratique et personnel peuvent expliquer la tournure des événements, on a l'impression, en général, que si M. Grassby n'avait pas perdu son siège, le ministère de l'Immigration serait encore une entité bien vivante et se portant à merveille.

Sans doute pour apaiser les esprits et atténuer le coup porté aux immigrants et à leurs organisations par le départ de M. Grassby, le premier ministre annonçait deux mois après les élections du mois de mai la nomination de l'ancien ministre de l'Immigration au poste de conseiller spécial des affaires communautaires auprès du gouvernement et de futur commissaire de l'organisme qui sera chargé d'étudier les points de loi qui doivent être présentés au Parlement. Son mandat consistera à jeter les fondements de mesures législatives et administratives propres à assurer l'abolition de toute forme de discrimination ayant trait à la race, à la couleur et à la croyance.

Les nouveaux objectifs en matière d'immigration

Afin de se conformer au nouveau contingentement de 80,000 immigrants imposé pour l'année 1974-1975, dont 40,000 bénéficient d'une indemnité de passage et 40,000 venant sans aide de cet ordre, qui a été annoncé par le Trésorier, M. Crean, à la mi-juillet, il a fallu réduire considérablement le nombre des demandes qu'on pouvait approuver.²⁴ En effet, les agents d'immigration australiens à l'étranger ont reçu l'ordre de suspendre l'agrément et l'étude de toutes les demandes d'immigration, à l'exception de celles qui concernaient les personnes à charge parrainées, c'est-à-dire les conjoints, les enfants et les fiancé(e)s et les citoyens résidents de l'Australie. Cette mesure restrictive ne vise pas les personnes qui exercent une profession très en demande en Australie, ou

²⁴ On a récemment annoncé que dans un prochain remaniement du cabinet, qui doit avoir lieu avant la fin de la présente session parlementaire, M. Frank Crean deviendrait ministre du Commerce outre-mer et M. Jim Cairns, qui en détient maintenant le portefeuille, serait nommé Trésorier.

les réfugiés. Les requérants qui ont rempli toutes les formalités relatives à l'immigration et dont les résultats de l'examen médical sont favorables, peuvent entrer au pays. De plus, à compter du 1^{er} janvier 1975, le gouvernement australien exigera que tous les non-immigrants, à l'exception des citoyens de la Nouvelle-Zélande, soient en possession d'un visa de non-immigrant pour entrer en Australie, quelle que soit la durée de leur séjour.

Le ministre du Travail et de l'Immigration publiait le 2 octobre 1974 un communiqué pour expliquer ces mesures qui, selon lui, ont été adoptées dans l'intérêt de tous les Australiens et de tous les immigrants éventuels. M. Cameron déclara qu'il manquerait à ses obligations s'il laissait entrer des immigrants qui, vraisemblablement, éprouveraient de la difficulté à trouver et à conserver un emploi et qui, naturellement, feraient concurrence aux Australiens et aux immigrants déjà installés dans le pays et travaillant dans des secteurs tendus du marché du travail. Sa décision découle du principe peu nouveau selon lequel il faut que le programme d'immigration tienne compte des réalités économiques du pays. Selon la thèse de M. Grassby, le programme d'immigration devrait «en tout temps être établi en fonction de l'économie». Toutefois, bien qu'il y ait ici et là des poches de chômage, certains secteurs de l'économie en Australie fonctionnent au ralenti à cause d'une pénurie de main-d'oeuvre spécialisée. En conséquence, les travailleurs «nommés» ou les demandes présentées à l'égard de travailleurs exerçant un emploi pour lequel il existe une forte demande continueront d'être pris en considération. Selon M. Cameron, ce groupe est très restreint puisqu'il se limite à des travailleurs de métaux, à des électriciens et à certains ouvriers spécialisés en dehors de ces deux domaines, notamment les travailleurs professionnels et non-professionnels.

Le ministre a en outre déclaré que l'abandon des désignés (parents non à charge et amis) causerait des déceptions. Regrettant un tel geste, il ajoutait :

Il serait dommageable, et j'agis contrairement au programme du Parti, si, à l'heure actuelle, je laissais entrer des immigrants sans que nous puissions leur trouver un emploi à long terme et à un moment où le cœur de nos villes, où se dirigent la majorité des nouveaux venus, nos installations éducatives et communautaires sont déjà encombrés.

Le gouvernement va continuer de surveiller constamment cette situation.²⁵

Orientation de la politique de main-d'oeuvre

Ce bouleversement majeur de la politique australienne est trop récent pour qu'on puisse en mesurer l'effet avec assez d'exactitude. Une chose, toutefois, semble certaine : la politique australienne d'immigration sera désormais fortement orientée en fonction de la main-d'oeuvre. À plusieurs occasions au cours des derniers quelques mois, le ministre du Travail et de l'Immigration, M. Clyde Cameron, s'est prononcé sur la composition future du mouvement d'immigration en Australie ; il ne fait pas de doute qu'il favorise, selon ses propres mots, «les travailleurs les mieux qualifiés», le plus petit nombre possible de parents et le recrutement poussé en Europe septentrionale. Il a déjà déclaré que les travailleurs les mieux qualifiés se trouvent maintenant au Danemark et en Allemagne de l'Ouest (de même qu'au Royaume-Uni) ; ils ont en outre l'avantage de ne pas venir avec de nombreux parents. Dans une interview que publiait au mois d'août la revue d'actualités australiennes *New Accent*, il affirmait ce qui précède et qualifiait ainsi qu'il suit la qualité principale des artisans danois et ouest-allemands :

²⁵ Conférence de presse du ministre du Travail et de l'Immigration, M. Clyde Cameron, donnée à Canberra, le 2 octobre 1974.

Ils viennent ici par eux-mêmes—au moyen, évidemment, d'indemnités de passage—mais sans être suivis d'un grand nombre de frères et de soeurs ou de proches parents qui n'ont aucune spécialité. Ils viennent ordinairement d'eux-mêmes, voilà tout.

Lorsqu'on l'interrogeait au sujet des pays sources et aux fins de savoir si le recrutement allait être aussi intense en Asie qu'au Danemark et en Allemagne de l'Ouest, de même qu'aux fins de savoir si seuls les critères de spécialités «allaient déterminer les pays d'où viendraient ces gens», M. Cameron a répondu que la campagne active de son ministère se ferait en fonction d'un programme de recrutement dans tout pays où l'on pourrait trouver des travailleurs qualifiés. Mais il faudra satisfaire à la condition que, dans les pays où s'exécutera le recrutement, les modalités et les normes de formation répondent aux exigences australiennes et aux stipulations voulant que l'expérience acquise soit associée à la formation. Un comité tripartite de techniciens, délégué récemment aux Philippines pour étudier les systèmes et les méthodes de formation, a présenté un rapport très favorable. Mais le spécialiste désormais chargé là-bas de la sélection des candidats appropriés a déclaré que leur expérience n'était pas associée au très haut niveau de leur formation professionnelle. Et M. Cameron d'ajouter:

Nous reconnaissons que les Danois et les Allemands de l'Ouest sont les meilleurs entre tous. Peut-être pourriez-vous ajouter le Royaume-Uni. Alors, nous allons nous efforcer de choisir les meilleurs . . . J'ajouterais que, dorénavant, notre recrutement se fera en Allemagne de l'Ouest, au Danemark et au Royaume-Uni.²⁶

Aux yeux de plusieurs Australiens et évidemment à ceux d'un observateur de l'extérieur, ces récents changements de politique comportent évidemment des aspects renversants. En premier lieu: la désorganisation soudaine d'un ministère très expérimenté, qui a fait dire à M. Whitlam lui-même que plusieurs spécialités du ministère de l'Immigration seraient conservées;²⁷ en deuxième lieu: la dispersion des différents services placés à la disposition des immigrants, alors que ces services étaient confiés antérieurement à un seul ministère; troisièmement: la perte du Conseil consultatif de l'immigration dont l'expérience égalait presque celle du ministère; et quatrièmement, c'est l'émergence probable, pour le moment du moins, d'une approche très déterminée de la main-d'oeuvre en fait d'immigration, approche qui après sept ans au Canada s'est avérée fort inacceptable comme moyen d'ensemble dans ce domaine compliqué de politique générale. On se consolera peut-être si l'on sait que, depuis 1966 au temps où fut créé le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et que la Division de l'immigration fut réduite à de simples proportions et à quelques responsabilités au Canada, un effort majeur de réadaptation a dû être entrepris. On est à l'heure actuelle à réorganiser et à étendre la Division de l'immigration, à en accroître considérablement les responsabilités et à rétablir la Direction de l'établissement (abandonnée en 1966). Ce n'est là toutefois qu'un début dans les changements majeurs qui viennent d'être effectués dans l'immigration australienne. Et l'on ne saurait dire à l'heure actuelle quels ajustements seront nécessaires et quel sera l'organigramme du nouveau ministère du Travail et de l'Immigration.

LE CANADA ET L'AUSTRALIE

Nous avons donné à entendre dans la présente étude que pour plusieurs raisons, nous devrions suivre de très près les développements de l'immigration australienne. On ignore, de façon générale, que notre pays a effectivement eu des rapports étroits avec

²⁶ Interview accordée par M. Clyde Cameron, ministre du Travail et de l'Immigration, à MM. Alan Ramsey et Kenneth Randall, de la revue *New Accent*, de Canberra, le 2 août 1974.

²⁷ Conférence de presse du premier ministre, Canberra, le 2 juillet 1974.

l'Australie à ce sujet, depuis deux ou trois ans, mais seulement au niveau des gouvernements. Il y a eu, par exemple, deux séjours au Canada de ministres australiens de l'Immigration, un séjour en Australie d'un secrétaire parlementaire du ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, plusieurs visites de fonctionnaires de part et d'autre, un échange constant de renseignements et maintenant un échange, pour une période de dix-huit mois, de hauts fonctionnaires de l'ancien ministère australien de l'Immigration et de notre propre ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Au début des années 1970, l'Australie a commencé à effectuer des «relevés de la durée de séjour des immigrants» en recourant aux techniques à la base de notre «étude longitudinale des immigrants». Le nouveau régime australien d'évaluation structurée s'est inspiré du régime canadien des cotes d'évaluation par points. Nous avons, de notre côté, calqué partiellement notre Conseil de la main-d'oeuvre et de l'immigration et nos commissions consultatives²⁸ sur le mécanisme de consultation australien. Et en outre, de nombreuses communications ont été échangées entre nos deux pays sur le plan de l'activité outre-mer, au cours d'une longue période de concurrence amicale en matière d'immigration. Mais il existe bien des façons de multiplier encore les communications générales à l'avantage réciproque de nos deux pays.

²⁸ Nous aurions peut-être dû recourir avec plus d'efficacité à ce modèle. Une proposition de loi tendant à réorganiser le Conseil canadien de la main-d'oeuvre et de l'immigration a été présentée au Parlement.

ISRAËL

Fondé en 1948, l'État d'Israël compte maintenant 3.2 millions d'habitants répartis sur une superficie de 20,770 kilomètres carrés, selon le recensement de 1972. En janvier 1974, la population se chiffrait par 3.3 millions et l'on compte qu'elle continuera d'augmenter remarquablement au cours des prochaines années si les prévisions actuelles de l'immigration se réalisent, si la guerre peut être évitée et si d'importants chambardements politiques ne viennent pas troubler la sécurité d'Israël et son développement national. Depuis 1948, la population juive d'Israël a presque quadruplé, tandis que les autres groupes démographiques,—musulmans (surtout arabes), chrétiens, druses et autres, considérés dans leur ensemble,—ont presque triplé. La population juive est composée en grande partie d'immigrants et quelque 60 p. 100 de l'accroissement démographique chez les Juifs d'Israël, depuis 1948, est attribuable à l'immigration. Près de la moitié des Israéliens habitent une bande côtière—la région du centre et celle de Tel-Aviv—d'une soixantaine de kilomètres; 84 p. 100 d'entre eux vivent dans les villes et plus de 50 p. 100 (soit environ 1.6 million) habitent les dix plus grandes agglomérations, dont plus d'un million dans la seule région urbaine de Tel-Aviv.¹ Seize pour cent habitent les régions rurales et 12 p. 100 vivent maintenant dans la région du sud (en grande partie désertique) où l'on trouvait, en 1948, moins de 1 p. 100 de la population israélienne.²

L'immigration, qui compte parmi les plus solides fondements de l'État juif, est un des principes essentiels du sionisme. Depuis le début du siècle, on a âprement défendu le droit des Juifs d'émigrer en Israël en nombres importants. La Loi du retour adoptée à l'unanimité par le Knesset en juillet 1950 déclare que «tout juif a le droit d'immigrer au pays». Seuls peuvent se voir refuser un visa ceux qui agissent expressément contre la nation juive ou qui mettent en danger la santé publique ou la sécurité de l'État. On ne s'est jamais écarté de cette règle. Aujourd'hui l'immigration («rentrée du peuple juif dans sa patrie historique») est considérée, après la sécurité, comme le plus important secteur d'intérêt public en Israël. Une immigration soutenue jusqu'à la fin du siècle pourrait permettre à Israël de doubler sa population d'ici l'an 2000. La guerre du Yom-Kippour et la perte de 2,400 Israéliens morts au combat ont eu pour effet d'intensifier ce vaste effort national.

En hébreu, le mot immigration se dit «aliyah», ce qui signifie, très littéralement, «la montée». Immigrant se dit «oleh» et «olim» au pluriel. On a fait des efforts extraordinaires pour attirer des immigrants juifs de tous les coins du monde, pour faciliter le déplacement de ceux qui veulent s'établir en Israël, où qu'ils se trouvent, pour accorder la résidence à titre temporaire à une foule d'immigrants en puissance, et pour absorber ceux qui veulent demeurer au pays. Pendant trois ans le nouvel arrivé jouit de grands avantages, de même que d'une aide immédiate très substantielle pour les cours de langues, le logement, la recherche d'un emploi et l'orientation par entretiens personnels.

Si ces initiatives valent au pays de nombreux avantages politiques et économiques, elles restent néanmoins très onéreuses. On a estimé que, en 1972, l'absorption des immigrants a coûté 2,300 millions de livres israéliennes, soit environ 8 p. 100 du PNB ou

¹ Le comité de l'intérieur et de l'écologie du Knesset a récemment donné à entendre que la sécurité d'Israël de même que sa qualité de la vie étaient menacées par la croissance démographique excessive le long de la bande côtière et dans la région du centre du pays, particulièrement à la lumière des récentes attaques de terroristes. Le comité réclamait un développement économique plus prononcé dans les cantons de Galilée et du sud. (*The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, le 5 novembre 1974.)

² Israël, Bureau central de la statistique, Deuxième enquête sur la croissance démographique, 1973.

à peu près 6.5 p. 100 de toutes les ressources consacrées aux programmes intérieurs. Le coût d'absorption d'une famille de trois s'est élevé à 140,000 livres israéliennes. Le poste le plus coûteux et peut-être aussi le plus inquiétant du budget interne de l'immigration est celui du logement; en 1972, les dépenses de ce chef ont atteint 900 millions de livres, soit le tiers des immobilisations totales du pays à ce chapitre.³ Toutefois, on doit envisager le coût de cet afflux constant et très considérable d'immigrants vers Israël en tenant compte de l'appui et de l'apport financier des Juifs de la Diaspora: ils sont probablement douze millions et appuient résolument l'«*aliyah*», comme tant d'autres initiatives d'ailleurs. On doit tenir compte aussi de l'économie israélienne, à la fois dynamique et précaire, économie en plein essor malgré la nécessité d'avoir à compter sur les prêts étrangers et les subventions collectives et malgré l'importante dévaluation de la livre israélienne et de rigoureuses mesures d'austérité, sans oublier l'énorme budget de la défense nationale.⁴

À la suite d'une tournée de huit jours en Europe, aux États-Unis et au Canada pendant la guerre du Yom-Kippour, tournée confiée à M. Pinhas Sapir, alors ministre des Finances, M. Arye Dulzin, président suppléant de l'Agence juive, et M. Haim Laskov, ancien chef de l'état-major, les communautés juives outre-mer se sont engagées à prélever deux milliards de dollars pour Israël avant la fin de 1974. S'adressant au Knesset après le cessez-le-feu, M. Sapir a déclaré que ces fonds serviraient à solder les dépenses de guerre et à appuyer les programmes sociaux d'Israël, y compris l'absorption des immigrants. Sans l'aide généreuse des collectivités juives de l'Occident, a dit M. Sapir, Israël ne pourrait acquitter simultanément tous ces frais.⁵

Voici parmi les nombreux aspects intéressants du programme d'immigration d'Israël, ceux que nous estimons être relativement les plus importants:

- Les investissements importants de toutes provenances et la mesure de planification intérieure que suppose ce programme de croissance démographique rapide.
- Le recours aux stimulants en matière de logement et d'emploi afin de canaliser les immigrants vers les zones d'expansion.
- Les avantages particuliers offerts au départ pour attirer les immigrants et la gamme de services mis à leur disposition.
- Les plans et les programmes à l'intention des gens des professions libérales, qui constituent maintenant une forte proportion du contingent annuel d'immigrants.
- Le fait que, nonobstant le ferme engagement idéologique d'un très grand nombre d'immigrants envers l'État juif, au début les problèmes d'adaptation et les besoins (et les services nécessaires pour y faire face) sont très semblables à ceux qui existent dans d'autres pays d'immigration.

L'EVOLUTION DE L'ALIYAH⁶

Avant 1948, la forte vague d'immigration vers Israël est surtout d'origine européenne et à l'époque environ 35 p. 100 des Juifs établis en Israël sont nés en Europe. Après la

³ Ministère de l'Absorption de l'immigration, Rapport annuel, Jérusalem, 1972.

⁴ Selon l'Institut international pour les études stratégiques, le budget, par tête, de la défense d'Israël est maintenant le plus élevé du monde,—quatre fois celui des États-Unis.

⁵ Tiré du *Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, 20 novembre 1973.

⁶ Voir l'Appendice I, Israël: l'immigration juive 1948-1973.

création de l'État d'Israël, en 1948, l'immigration européenne et occidentale vers Israël accuse une forte baisse, soit d'environ 5 p. 100 dans les années 1950 et d'à peu près 20 p. 100 dans les années 1960, tandis que la proportion d'immigrants d'Asie et d'Afrique représente plus de la moitié de l'ensemble. Parmi les Juifs d'Israël nés à l'étranger, la proportion de ceux qui sont natifs de l'Afrique du Nord et de l'Asie passe de 15 p. 100 en 1948 à 44 p. 100 en 1960 et à 48 p. 100 en 1971. Durant ce temps la proportion de Juifs nés en Israël croît constamment et représente maintenant plus de 47 p. 100 de toute la population juive, près de la moitié étant d'origine asiatique ou nord-africaine.

Toutefois, l'origine nationale des immigrants israéliens s'est sensiblement modifiée depuis la Guerre de Six Jours, en juin 1967; pendant plusieurs années les immigrants sont venus de l'Europe de l'Ouest et de l'hémisphère occidental, et ce, dans une mesure de plus de 45 p. 100. Ce nouveau flot d'immigrants comprenait beaucoup plus de célibataires que dans le passé et, aussi, beaucoup plus de jeunes. C'était vraiment, dans une large mesure, un retour à «l'Aliyah pionnière» des premiers jours—une réponse directe à la Guerre de Six Jours qui reflétait l'ardent désir d'une foule de jeunes Juifs du monde occidental de partager avec l'État d'Israël la situation précaire où il se trouvait et dont ils venaient à peine de prendre vraiment conscience. Mais ce phénomène a été plutôt passager. Il y a eu, en matière d'adaptation, certaines conséquences intéressantes qu'un fonctionnaire du ministère de l'Absorption des immigrants décrit dans les termes suivants:

Cette évolution de la répartition des immigrants (*Olim*) par pays d'origine a profondément influé sur toutes leurs autres caractéristiques. Alors qu'antérieurement une foule d'immigrants venaient de pays dont le revenu par tête d'habitant était presque au bas de la liste et quelques-uns seulement de pays à forts revenus moyens, environ 40 p. 100 de ceux qui arrivent depuis quelque temps viennent d'une douzaine de pays où les revenus moyens sont parmi les plus élevés au monde. Sans compter que les immigrants, même ceux de pays pauvres, proviennent surtout des plus hautes classes socio-économiques. C'est dire que si, antérieurement, la plupart des immigrants venaient connaître en Israël un meilleur niveau de vie, de civilisation et de culture, une foule de ceux qui arrivent maintenant ont abandonné un niveau de vie plus élevé ou, du moins, la perspective d'y accéder plus tard. En outre, ils sont accoutumés de jouir d'une foule d'aménagements publics qui n'existent ordinairement que dans les pays les plus riches et les plus civilisés. Une forte proportion d'immigrants doivent donc, aujourd'hui, abaisser leur niveau de vie, ce qui est sans doute plus difficile que de le relever.⁷

En 1970, l'immigration en provenance de l'Europe occidentale, de l'Asie et de l'Afrique a fléchi brusquement, et en 1972 celle en provenance de l'Amérique du Nord a accusé une forte diminution après avoir constamment augmenté depuis la Guerre de Six Jours. L'immigration provenant de l'Amérique latine a aussi baissé, sauf en ce qui concerne l'Argentine et l'Uruguay. En revanche, ces fléchissements ont été compensés par un afflux remarquable d'immigrants de l'Union soviétique qui a débuté, en nombres imposants en décembre 1971, à la suite d'une campagne politique soutenue au niveau international et d'efforts prononcés de la part des Juifs soviétiques eux-mêmes. Treize mille Juifs soviétiques ont émigré en Israël en 1971 et 32,000 en 1972. De 1969 à la fin de 1973, Israël a accueilli 83,755 immigrants de l'Union soviétique. Outre cet accroissement numérique, les immigrants proviennent maintenant d'un plus large éventail de républiques et de régions russes.

Toutefois, au mois d'octobre 1974, une solution soudaine et importante s'est manifestée en vertu de laquelle si tout va bien, une plus forte vague d'immigrants de l'Union

⁷ Dr Ephraïm Aïram, chef de la Division de la recherche et de la planification, ministère de l'Absorption des immigrants, *The Absorption of Immigrants*, Annuaire d'Israël, 1970.

soviétique se rendrait en Israël. Il s'agit de la conclusion heureuse de l'amendement Jackson qui, présenté au Congrès depuis plus de deux ans, prévoyait que l'Union soviétique consentait à lever l'interdiction imposée à l'immigration juive, autorisant l'exode annuel de 60,000 personnes au minimum; cela, en retour d'une expansion accentuée du commerce avec les États-Unis, l'attribution à l'U.R.S.S. de la clause de la nation la plus favorisée et d'autres concessions commerciales qui déboucheraient vraisemblablement sur d'importants investissements américains en Union soviétique. Cette entente peut être révoquée si le Congrès (et non l'Administration) se rend compte, après dix-huit mois que les Soviétiques ne respectent pas les dispositions de l'entente.

Deux mois plus tard, toutefois, le Secrétaire d'État des États-Unis, M. Henry Kissinger, a annoncé que l'Union soviétique avait résilié l'accord commercial avec les U.S.A. Selon le Secrétaire d'État, Moscou considérait que le Trade Reform Act, adopté par le Congrès, «contrevenait à la fois 1°) à l'accord de 1972 réclamant la suppression sans condition des restrictions commerciales discriminatoires et 2°) aux principes de la non-intervention dans les affaires intérieures». Se prononçant plus tard sur ce très sérieux désappointement, M. Pinhas Sapir, maintenant président du Sionisme mondial et administrateur de l'Agence juive, de même que président du département Aliyah (immigration) de l'Agence, a déclaré qu'à son avis la décision soviétique ne signifiait pas nécessairement que l'émigration des Juifs soviétiques serait supprimée. Orateur à un dîner-bénéfice à Londres, il a souligné que la situation n'est pas claire, ajoutant qu'il croyait que l'Union soviétique laisserait encore la porte ouverte à l'émigration juive. La direction du Sionisme mondial a également déclaré que, pour Israël, la seule solution consiste à continuer sa lutte en faveur de l'émigration des Juifs soviétiques et à encourager les Juifs qui veulent émigrer.⁸

En raison du fléchissement accentué de l'immigration récente en provenance de l'Ouest vers Israël, M. Sapir a entrepris en 1974 des campagnes spéciales de promotion en vue de corriger cette tendance en Europe de l'Ouest, de même qu'en Amérique du Nord et en Amérique du Sud. On espère ainsi porter à 40,000 par année les immigrants provenant de l'Ouest et des autres régions.

ADMINISTRATION ET RÉGLEMENTATION

Jusqu'à 1968, l'immigration et l'absorption, outre-mer et en Israël, relevaient exclusivement de l'Agence juive. Créé cette année-là, le ministère de l'Absorption des immigrants devint responsable de l'intégration des immigrants après leur arrivée en Israël. Mais l'Agence juive, chargée du recrutement et de la promotion outre-mer, continuait de diriger son réseau de centres d'absorption, d'auberges d'immigrants et d'écoles de langues, «institutions transitoires sur la voie de l'absorption». Une commission mixte coordonne maintenant les travaux du ministère et de l'Agence.

Vaste organisme d'une très grande influence, l'Agence juive a aujourd'hui des bureaux (connus sous le nom de Israel Aliyah Centers) dans de nombreux pays. Réorganisée en 1971, elle comprend maintenant l'Organisation sioniste et tous les organes juifs chargés de réunir des fonds; elle constitue, dit-on, «une association de tout le peuple juif travaillant à sa propre survivance et à celle de l'État d'Israël». Depuis 1948, l'Agence a amené plus d'un million et demi de Juifs en Israël et a établi près de cinq cents colonies agricoles. Grâce au programme «Youth Aliyah» destiné aux jeunes et créé en 1934, elle a pu accueillir en Israël quelque 140,000 enfants juifs venus de quarante-huit pays. Au-delà de 9,000 enfants et adolescents reçoivent maintenant une formation

⁸ *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, le 21 janvier 1975.

régulière, professionnelle et agricole dans 246 villages et institutions israéliens. Son budget de 1972-1973 était de 465 millions de dollars. En voici les principaux postes, en chiffres ronds: immigration et absorption, 57 millions; logement des immigrants, 149.6 millions; bien-être social, 28 millions; services de santé, 34.3 millions; éducation et enseignement supérieur, 106 millions; soin des jeunes, 19 millions; intégration aux colonies agricoles, 33.3 millions.

Le ministère de l'absorption des immigrants

La création, en 1968, du ministère de l'Absorption des immigrants a été inspirée, au départ, par le désir de voir le gouvernement prendre en main et diriger cet important secteur d'activité publique. Venu tard sur la scène, le ministère devait avoir pour mission de coordonner des autres puissants ministères qui s'occupaient alors de l'Absorption des immigrants (Travail, Logement, Éducation et Culture, Bien-être social, etc.). Afin de donner à ce nouveau ministère toute l'autorité voulue pour remplir ce rôle d'organe de coordination, on mit à sa tête, au tout début, le vice-premier ministre, M. Yigal Allon. Or, la coordination comme rôle essentiel s'étant révélée difficile et peu satisfaisante, le ministère s'est donné de plus en plus un rôle d'exécution, bien qu'il n'ait pas encore assumé intégralement le pouvoir de diriger ce très important domaine d'activité. À titre d'exemple, mentionnons le seul fait que si le ministère est responsable des immigrants à compter de leur arrivée à l'aéroport Lod, il reste que "les institutions de transition vers l'absorption" sont toujours dirigées par l'Agence juive. Cette double compétence sème, évidemment, une certaine confusion parmi les immigrants et multiplie les diverses autorités avec lesquelles ils doivent traiter.⁹

Le contrôle de l'immigration est laissé au ministère de l'Intérieur. Il existe une Loi de l'entrée ainsi qu'une Loi du retour et on peut refuser l'admission aux Juifs jugés indésirables et expulser ceux dont la conduite en Israël est inacceptable ou dangereuse. Par exemple, la criminalité a augmenté en Israël comme ailleurs depuis quelques années—elle était très faible dans les années 50—et le ministère est maintenant beaucoup plus conscient du problème; il n'est nullement désireux d'admettre au pays les requérants qui ont un lourd casier judiciaire ailleurs. Il y a même eu quelques causes célèbres de ce genre depuis deux ou trois ans. La Loi du retour n'accorde donc pas le droit d'entrée sans réserve aucune.

Le ministère de l'Absorption des immigrants a quatre bureaux régionaux (Haïfa et le Nord, Tel-Aviv et le Centre, Jérusalem et le Sud, Beersheba et le Neguev) et une cinquantaine de bureaux auxiliaires. En plus d'être chargé des immigrants, d'une façon générale, après leur arrivée en Israël, le ministère a pour mission de veiller au logement et à l'embauchage des immigrants (avec la collaboration du ministère du Travail), ainsi qu'à la protection de leurs droits et privilèges pendant la période initiale de trois ans; il doit aussi aider et conseiller les immigrants en tout temps et voir à ce qu'ils soient bien intégrés dans la société israélienne. Les bureaux régionaux et les bureaux secondaires assurent des services personnels aux immigrants, lesquels peuvent aussi compter sur l'assistance d'un certain nombre d'associations actives d'immigrants qui reçoivent une aide financière du ministère.¹⁰ Le ministère aide aussi de ses deniers les commissions locales d'absorption et les cercles d'immigrants des villes et des cantons en voie de développement.

⁹ On est actuellement à prendre des mesures pour corriger ce problème. (Voir page 51).

¹⁰ Mentionnons, entre autres, l'Association des Américains et Canadiens en Israël (AACI) dont l'effectif est très nombreux et qui possède un excellent personnel de spécialistes à son bureau de Tel-Aviv et dans ses succursales. Parmi ses nombreuses activités, l'Association assure un service complet d'orientation aux immigrants venus des États-Unis et du Canada.

Une des tâches les plus importantes du ministère consiste à s'occuper des étudiants en Israël; or à la fin de janvier 1973, la Direction des étudiants du ministère avait sous ses soins quelque 6,300 étudiants des institutions régulières et autres maisons d'enseignement, sans compter les 1,570 élèves de l'École des études talmudiques. L'origine nationale des étudiants a évolué dans le même sens que le mouvement d'immigration tout entier. Par exemple, en 1972, le nombre d'étudiants venus d'Europe occidentale, d'Asie et d'Afrique a diminué, tandis que le nombre d'étudiants venu de l'Europe de l'Est a augmenté.

Parmi bien d'autres initiatives, le ministère a établi un service très actif d'information et de publicité, lequel a produit, à l'intention des immigrants, toute une série d'imprimés vivants, pratiques et personnels qui n'ont pas le caractère habituellement froid et distant de ce genre de matériel. Ce service s'efforce aussi de faire comprendre au public combien l'intégration des immigrants est importante.

Le ministère reçoit des avis d'un Conseil public composé de soixante-seize représentants de tous les groupements intéressés à l'immigration. Ce Conseil, qui se réunit deux fois l'an, est l'homologue des organismes de consultation canadien et australien, encore que, étant donné son ampleur, il semble remplir un rôle plus solennel et plus symbolique.

Les règlements de l'immigration

Les règlements qui régissent l'entrée en Israël sont les suivants: le nouveau venu peut être admis soit comme immigrant soit comme résident à titre temporaire. Il doit avoir, bien estampillé dans son passeport, un visa qui lui permettra de profiter de ses droits et privilèges dès son arrivée. Le Consulat israélien local accorde le visa sur la recommandation du Centre d'immigration d'Israël. Le visa d'immigrant est accordé au nouvel arrivant qui veut s'établir en Israël de façon permanente et il lui confère immédiatement la qualité de citoyen israélien, avec tous les droits et obligations que cela suppose. La Loi israélienne sur la citoyenneté (1952) accorde automatiquement la citoyenneté au Juif qui, en vertu de la Loi du retour au pays, acquiert le statut d'immigrant soit à son arrivée soit au moment du passage du statut de touriste à celui de résident temporaire.

Le visa de résident temporaire (A-1) est accordé à ceux qui viennent en Israël dans le dessein de s'y établir, mais qui ne sont pas encore prêts à assumer les obligations de la résidence à titre permanent. De fait, ce sont des immigrants en puissance. Le visa A-1 doit être renouvelé chaque année et vaut pour une période de trois ans, après quoi le nouveau venu doit décider s'il quittera Israël ou s'il deviendra un immigrant. Au reçu d'un visa d'immigrant ou d'un visa temporaire, le nouveau venu doit subir un examen médical dans son pays d'origine; le médecin qui fait cet examen est désigné par le consulat israélien.

A son arrivée en Israël le nouveau venu qui possède un visa d'immigrant ou un visa de résident à titre temporaire reçoit un carnet d'immigrant (Teudat Oleh); le chef de famille reçoit un tel carnet pour toute sa famille. Chaque fois que des nouveaux venus réclament des droits ou des privilèges spéciaux ils doivent présenter leur carnet. Le nouveau venu reçoit aussi à son arrivée un numéro d'identité; celui-ci est consigné sur une formule spéciale qu'il doit remettre par la suite à une succursale du ministère de l'Intérieur, où on lui attribue une carte d'identité israélienne qu'il devra avoir en sa possession en tout temps.¹¹

¹¹ Ministère de l'Absorption des immigrants, Guide de l'immigrant, avril 1973.

LES PRIVILÈGES DE L'IMMIGRANT

Il existe en Israël une situation singulière en ce que l'immigrant y est particulièrement favorisé pendant les trois années qui suivent son arrivée. Il possède pendant quelque temps des droits et privilèges dont ne jouissent ni ne jouiront les citoyens du pays. C'est le contraire de ce qui se passe dans d'autres pays d'immigration—dont le Canada—où l'on s'assure que les immigrants ne seront pas favorisés par rapport aux autochtones. Les nouveaux venus jouissent de certains droits pendant les trois années qui suivent leur arrivée et les avantages sont plus nombreux si l'on opte pour le statut d'immigrant de plein droit plutôt que pour la résidence à titre temporaire. Voici quelques-uns de ces droits et privilèges particuliers:

- Prêts sans intérêt pour acquitter le coût du voyage en Israël par air ou par mer.
- Exonération pendant trois ans de la forte taxe que prélève Israël sur tous les voyages à l'étranger.
- Exemption des droits de douane, licence d'importation et taxe de vente sur tous les effets personnels ou ménagers, ainsi que sur l'outillage utilisé dans les fabriques, les ateliers ou les fermes, conformément aux prescriptions des nouveaux règlements entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1974.
- Exemption pendant trois ans de la taxe de vente sur les marchandises et les appareils de fabrication israélienne, notamment les réfrigérateurs, congélateurs, lessiveuses, séchoirs, meubles, cuisinières, aspirateurs, tourne-disques, bicyclettes, etc.
- Exonération de la taxe de vente sur les voitures, motos, scooters ou véhicules commerciaux de moins de quatre tonnes et demie, s'ils sont achetés en Israël dans les deux ans qui suivent l'accession au statut d'immigrant. Réduction des droits de douane sur ces articles lorsqu'ils sont importés dans un délai donné.
- Exemptions spéciales d'impôt sur le revenu au-delà des déductions personnelles accordées à tous les résidents.
- Prêts d'affaires et diverses formes d'aide à l'établissement d'entreprises commerciales.
- Prêts spéciaux pour encourager les immigrants à s'installer dans les régions en voie de développement et à y établir des commerces.
- Scolarité gratuite aux enfants d'immigrants pendant les quatre années qui suivent leur arrivée. (L'enseignement secondaire n'est pas encore donné gratuitement en Israël). Les élèves des écoles publiques et secondaires peuvent suivre des cours spéciaux d'hébreu, recevoir des leçons particulières et fréquenter les écoles d'été où s'enseignent les langues.
- Grâce au Service des affaires étudiantes du ministère de l'Absorption des immigrants, les étudiants qui sont admis à recevoir une formation postsecondaire et s'établissent de façon permanente ou temporaire en Israël peuvent obtenir, au besoin, les conseils d'orienteurs, une aide spéciale pour apprendre l'hébreu, l'assistance-logement, des bourses d'étude et l'exonération de tous frais de scolarité.
- L'assurance-maladie gratuite pendant les six mois qui suivent leur arrivée en Israël.

Aide au logement et à l'emploi

En outre—et cette liste d'avantages n'est pas exhaustive—le ministère de l'Absorption des immigrants accorde une aide considérable pour le logement et l'emploi. D'abord, le ministère s'efforce de trouver un gîte satisfaisant au nouveau venu qui en a besoin, bien qu'il ne s'engage nullement à lui fournir tel ou tel type de logement ni à le loger à un endroit en particulier. Les diverses formes d'assistance-logement offertes à l'immigrant comprennent 1) des appartements construits par des entrepreneurs publics ou privés et attribués directement aux immigrants par le ministère, 2) des prêts hypothécaires pour l'achat d'appartements sur le marché privé, 3) des prêts (joints, parfois, à des subventions) pour verser le montant initial nécessaire à la location d'appartements non garnis dans les vieilles villes, 4) des primes au loyer, tant aux célibataires qu'aux gens mariés, et 5) des appartements de location temporaires à l'intention des familles qui attendent un logement permanent. Le logement dans les auberges est aussi disponible pour une période initiale de six mois, surtout dans le cas des célibataires et des familles peu nombreuses.

Dans le domaine de l'emploi, les immigrants ont droit à «un certain traitement préférentiel» lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'emploi par l'intermédiaire des services officiels de placement et aussi, au besoin, à des cours de formation professionnelle ou de réadaptation (avec allocation de subsistance) organisés de concert par le ministère de l'Absorption des immigrants et celui du Travail. Quant aux membres du groupe des professions et de la gestion, on s'efforce de leur obtenir des offres d'emploi avant qu'ils émigrent, si possible, et des «visites pré-aliyah» sont organisées à cette fin. Le Bureau de placement des diplômés d'universités, au ministère du Travail, aide ces derniers à se trouver de l'emploi tant avant qu'après leur émigration. Le ministère de l'Absorption des immigrants verse le traitement, pendant une année, de quiconque se voit offrir un emploi auprès du gouvernement ou d'une université, lorsqu'il n'existe aucune provision budgétaire à cette fin au moment de l'immigration. Il y a aussi des régimes et des programmes spéciaux pour les médecins, les scientifiques et d'autres catégories de travailleurs intellectuels. Dans le cas des scientifiques, par exemple, un fonds spécial de 10 millions de livres sert à les employer dans les laboratoires existants ou à établir de nouvelles installations, et une caisse de 50 millions de dollars a été créée récemment pour encourager les lanceurs d'entreprises à établir des industries à base scientifique en Israël et aider les industries en place à employer des scientifiques. On a fait part, en septembre 1973, de nouveaux projets destinés à créer des emplois et favoriser davantage la spécialisation d'immigrants médecins, notamment, la création de nouveaux services de médecine préventive, de physiothérapie et de premiers soins, l'expansion de services existants et l'établissement de cours de perfectionnement dans dix importants domaines médicaux, dont l'anesthésie, la psychiatrie, l'orthopédie et la médecine familiale.

Selon le ministère de l'Absorption des immigrants la guerre du Yom-Kippour et la mobilisation partielle ininterrompue ont inévitablement multiplié les problèmes de logement et de placement des immigrants des professions libérales—avocats, économistes et autres spécialistes en sciences sociales—ainsi que de ceux du secteur des services. Mais on n'éprouve aucune difficulté à trouver de l'emploi aux immigrants qui travaillent dans l'industrie, la construction, les transports ou les services de santé.

Une petite brochure intitulée «Guide de l'immigrant» est remise outre-mer à tous ceux qui vont devenir immigrants ou résidents temporaires; elle renferme des renseignements sur les droits et privilèges accordés à l'immigrant pendant les trois premières

années de son séjour en Israël et sur l'aide qu'il peut obtenir, d'une façon générale, pendant le stade de l'absorption. Cette brochure indique très clairement que l'intégration n'est pas facile et que l'État d'Israël s'attend, en retour de l'aide généreuse qu'il accorde, que de son côté l'immigrant fasse un effort particulier. «L'absorption est un processus long et continu, lit-on dans la brochure, et l'on ne saurait tout régler sur-le-champ. L'État d'Israël fait des efforts extraordinaires pour vous aider, malgré les luttes qu'il doit livrer pour assurer sa sécurité et son bien-être économique. De grâce, ne l'oubliez pas quand les choses semblent mal aller». L'absorption, ajoute-t-on, n'est pas une voie à sens unique; elle requiert beaucoup de réflexion, d'efforts et de patience de la part des immigrants. La brochure se termine par ces mots d'accueil qu'on retrouve dans tous les textes israéliens destinés aux immigrants :

Bonne chance dans vos démarches

A bientôt

SHALOM

L'ABSORPTION

On s'efforce vraiment de faire suivre des cours de langue à tous les nouveaux venus, de les initier à la vie israélienne et de les aider à se loger et à trouver de l'emploi. Trois genres d'institutions de transition offrent des cours de langue et d'orientation à plein temps ou à temps partiel. Il s'agit des centres d'absorption, des Ulpanim (Écoles urbaines de formation linguistique) et des Ulpanim de kibboutz. Ces institutions donnent, avec ou sans le logement, les genres de formation suivants :

Centres d'absorption

Situés surtout dans les petites villes et les régions en voie de développement, ces centres offrent un cours de cinq mois sur les rudiments de l'hébreu moderne, ainsi qu'un appartement très sommairement meublé. Certains centres ont une salle à manger centrale et, dans chaque appartement, un matériel de cuisine restreint à l'essentiel. Peuvent s'inscrire ceux qui possèdent une formation professionnelle ou technique, ou encore les immigrants travaillant pour leur propre compte, dont le niveau de formation répond aux exigences des écoles de langue (ulpan). Les familles dont le chef sait l'hébreu ne sont pas admissibles, non plus d'ailleurs que les célibataires de moins de 30 ans et les gens retraités. Il y a cinq heures de cours d'hébreu par jour, six jours par semaine, et l'on est tenu d'y assister. Seuls les membres adultes de la famille fréquentent l'ulpan. Leurs enfants vont à l'école locale et les centres s'occupent des enfants en bas âge grâce à des installations aménagées spécialement pour eux.

Des représentants du ministère de l'Absorption des immigrants et du Bureau de placement des universitaires du ministère du Travail visitent régulièrement les centres d'absorption afin d'y offrir des conseils sur le logement et l'emploi. On s'attend que les immigrants quittent le centre à l'expiration de la période de cinq mois, mais les difficultés d'embauchage rendent parfois la chose impossible. Le logement et la scolarité sont gratuits mais les familles doivent payer le prix de leur nourriture. Si l'immigrant est dans la misère, il peut obtenir des prêts pour nourrir les siens.

Les ulpanim

Dans les villes, les ulpanim offrent des cours de langues du même genre et d'une durée de cinq mois; ils sont réservés aux célibataires et à un nombre limité de

couples sans enfants, qui peuvent les suivre soit comme internes soit comme externes. Lorsque l'école offre la résidence, celle-ci est simple et les repas se prennent dans une salle à manger commune. Les cours ne sont pas gratuits; la chambre, la pension et la scolarité coûtent environ \$185 pour les cinq mois. En outre, des écoles municipales ou privées offrent des cours du jour et du soir de diverses durées.

Les ulpanim de kibboutz

Les jeunes gens de 35 ans ou moins peuvent fréquenter les ulpanim situés dans une soixantaine de kibboutzim. Ces cours se donnent gratuitement et durent six mois. Les élèves étudient à mi-temps, travaillent à mi-temps et prennent part à toutes les activités du kibboutz.

Recherches récentes sur l'absorption

Nul autre pays ne tient plus soigneusement compte qu'Israël du rythme d'adaptation et du progrès des immigrants. Il existe aussi une autre différence marquée entre Israël et d'autres pays d'immigration, dont le Canada, en ce que les données ainsi enregistrées et les conclusions qu'on en tire sont communiquées au public par voie de publication dans le Rapport annuel du ministère de l'Absorption des immigrants et dans les rapports périodiques du Bureau central de la statistique. Le Rapport annuel renferme un exposé très franc et très bien documenté du programme d'absorption, de ses réussites, ainsi que des difficultés auxquelles il s'est heurté et des mesures prises pour les surmonter. La Division de recherche et de planification du ministère ne cesse, en étroite collaboration avec le Bureau central de la statistique et d'autres organismes de recherche, de recueillir des données sur l'immigration et ses besoins, de même que sur l'absorption des immigrants et ses effets sur l'économie.

Le Rapport annuel du ministère pour 1972 fournit des renseignements très intéressants sur l'absorption des immigrants durant cette année-là. Selon le rapport, l'absorption a été satisfaisante dans la plupart des cas; cependant, de graves problèmes ont surgi dans les domaines du logement et de l'affectation de diplômés d'universités à certaines fonctions. Le stock d'appartements détenu par le ministère a continué de s'épuiser à mesure que l'immigration augmentait (elle a atteint un tiers de plus qu'en 1971). La rareté de logements s'est fait sentir surtout dans le centre du pays. De nombreux immigrants se sont vu offrir des appartements non meublés et souvent sans électricité; d'autres ont été hébergés temporairement par des parents et, dans les centres d'absorption, le rythme des départs d'immigrants s'est ralenti. La situation était redevenue normale au début de 1973, mais ces difficultés—selon le rapport—«auront servi à rappeler que les dirigeants des services d'absorption doivent fonctionner dans un cadre très étroit et peu souple. Si l'on veut que l'absorption soit satisfaisante, particulièrement dans la perspective d'une vague d'immigration accrue, il paraît essentiel de fournir aux immigrants beaucoup plus d'appartements qu'il n'en est actuellement prévu aux divers stades de construction et de planification».¹² Ces problèmes, nous l'avons vu, se sont aggravés depuis la guerre du Yom-Kippour.

A propos du second problème—trouver de l'emploi aux travailleurs intellectuels—le rapport fait remarquer qu'en 1972 on a décelé des signes évidents de saturation dans divers domaines d'occupation. Et le rapport d'ajouter que même si l'on s'est efforcé de résoudre sur-le-champ le problème immédiat, cet état de choses doit servir «à nous rappeler que l'immigration ininterrompue de milliers de travailleurs intellectuels qui, bon

¹² Israël, Ministère de l'Absorption des immigrants, Rapport annuel, Jérusalem 1972.

an mal an, représentent environ 40 p. 100 de tous les spécialistes parmi les immigrants (par rapport à 18 p. 100 de toute la population juive du pays), exige des initiatives destinées à modifier le cours de notre essor économique».

Le rapport traite ensuite des résultats récents des recherches du ministère sur l'adaptation générale des immigrants révélée par le nombre de départs et les vues exprimées par les immigrants quant à leur avenir en Israël; la situation générale du logement; l'intégration à la population active; l'absorption dans la société juive et les progrès réalisés dans l'étude de l'hébreu. Mais les plus récents renseignements dans ces domaines se trouvent dans un rapport subséquent (publié en juillet 1973) du Bureau central de la statistique au sujet des 7,500 adultes (immigrants ou aspirants-immigrants) qui sont arrivés en Israël au cours des quatre mois s'étendant de septembre à décembre 1969. Quinze pour cent d'entre eux avaient quitté le pays avant la fin de la troisième année. La plupart étaient sans doute des immigrants en puissance, dont le taux d'émigration a été d'environ 32 p. 100 depuis trois ans. (A noter qu'Israël veille aux départs avec le même souci que l'Australie. Près d'un quart de million d'Israéliens ont quitté le pays depuis 1948). Quatre-vingt-huit pour cent des autres immigrants de ce groupe avaient nettement décidé de rester en Israël et 12 p. 100 n'étaient pas encore sûrs d'y demeurer.

De ce contingent d'immigrants de 1969, 60 p. 100 faisaient partie de l'effectif ouvrier, par rapport à 48 p. 100 de la population tout entière (active ou en quête d'emploi) et 8 p. 100 étaient sans travail comparativement à 2.6 p. 100 de la population globale. En ce qui concerne le logement, 93 p. 100 étaient logés en permanence, soit 39 p. 100 dans leur propre maison, 52 p. 100 dans des logements loués et 2 p. 100 dans les kibboutzim. Presque tous (98 p. 100) possédaient un réfrigérateur, 81 p. 100 avaient un téléviseur, 68 p. 100 une lessiveuse et 35 p. 100 une voiture ou un camion (par rapport à 25 p. 100 de la population totale).

Interrogés sur la mesure de leur satisfaction dans les domaines du logement et de l'emploi, 39 p. 100 de ces immigrants se sont dits «passablement satisfaits» de leur logement actuel, tandis que 41 p. 100 ont déclaré être «absolument satisfaits» tant des dimensions de leur maison ou appartement que de l'endroit où ils étaient situés. En ce qui concerne leur emploi, 28 p. 100 seulement en étaient absolument satisfaits, mais 51 p. 100 des autres se sont dits passablement satisfaits de leur occupation.

On a fait des constatations particulièrement intéressantes dans les domaines de l'acquisition de la langue et de l'adaptation sociale. Après un séjour de trois ans en Israël le quart des immigrants de ce groupe ne pouvaient pas parler l'hébreu et 44 p. 100 ne lisaient pas de journal hébreu, même de temps en temps. Seize pour cent seulement étaient tout à fait heureux de leurs progrès en hébreu, langue difficile s'il en est. Selon le Rapport annuel du ministère pour 1972, après un séjour d'une année en Israël 30 p. 100 environ de tous les nouveaux venus peuvent soutenir une conversation courante en hébreu et à peu près la moitié lisent l'hébreu; toutefois, le petit nombre de ceux-ci ne peuvent lire que l'hébreu élémentaire. Une partie des immigrants seulement suivent des cours d'hébreu et ceux qui les suivent fréquentent les institutions de transition indiquées ci-dessus. En 1972, 61 p. 100 des immigrants étudiaient activement l'hébreu durant leur première année en Israël; or cette proportion est sans doute assez élevée par rapport à ce que l'on constate dans les autres pays d'immigration.

Le rapport de 1973 fait état d'une autre constatation frappante, mais qui n'a tout de même rien de nouveau. Elle a trait aux contacts avec ceux qu'on connaît en Israël sous le nom d'«anciens». Nés au pays, ils sont devenus des piliers de la communauté juives. Vingt-huit pour cent seulement de ces nouveaux venus ont eu de fréquents rapports

sociaux avec des «anciens» d'Israël. Vingt et un pour cent en ont rencontré de temps en temps, 14 p. 100 rarement, tandis que 37 p. 100 (plus d'un sur trois) ont affirmé qu'après trois ans ils n'avaient jamais eu de rapports sociaux avec la population locale. Le Rapport annuel de 1972 fait part d'un état de choses identiques :

Une forte partie des nouveaux venus (52 p. 100) soutiennent que leur vie sociale en Israël est inférieure à celle qu'ils ont connue dans leur pays d'origine; c'est ce qu'ils disent de leurs première et deuxième années en Israël. Ce sentiment découle, semble-t-il, de la rareté de leurs contacts sociaux, en général, et plus particulièrement de leurs contacts avec les «anciens» du pays, autres que leurs compatriotes. Les contacts sont surtout rares dans le cas du groupe d'âge de 30 à 54 ans et des personnes originaires de l'Europe de l'Est, de l'Asie et de l'Afrique.

Ce problème inquiète le ministère de l'Absorption des immigrants depuis plusieurs années et l'on a cherché à le régler de diverses façons, notamment au moyen d'une campagne récente et intense de publicité destinée à rendre les gens plus conscients du processus d'absorption des immigrants et à susciter une attitude plus positive de la part du public. Pour quiconque connaît les problèmes qui se posent à l'immigrant durant les premières années de son séjour dans un pays nouveau, la situation n'a rien d'étrange, mais il est intéressant de la retrouver dans un pays aussi engagé envers l'immigration que l'est Israël.

Problèmes spéciaux

L'absorption des immigrants en Israël a donné lieu à d'autres problèmes, au-delà de la difficulté qu'ont bien des immigrants, au début, à se faire des amis et des relations. Depuis quelques années, nombre d'Israéliens semblent de plus en plus mécontents des avantages et de l'aide spéciale dont jouissent les immigrants. On le constate plus particulièrement chez les jeunes, dont un grand nombre sont des Sabras, c'est-à-dire des Israéliens de naissance. Les jeunes couples doivent envier, en particulier, le logement, les appareils ménagers exempts d'impôts et les avantages éducatifs fournis aux nouveaux venus, et des groupements représentant les jeunes mariés qui ont de tels soucis ou d'autres du même genre ont surgi dans toutes les grandes villes. Mais, selon le Rapport annuel du ministère de l'Absorption des immigrants pour 1972, on décèle maintenant les signes «d'une certaine atténuation des manifestations d'hostilité en ce qui concerne les nouvelles couches de la population établie» et la situation critique de l'heure a sans doute détourné l'attention de ces problèmes et accentué l'intérêt de la population envers l'immigration.

Il appert que les immigrants eux-mêmes se plaignent beaucoup des lenteurs administratives en Israël, au point que, en 1973 l'ancien premier ministre, Mme Golda Meir, a convoqué à Tel-Aviv, pour l'étude de cette question, une conférence spéciale des fonctionnaires intéressés au problème de l'absorption des immigrants. Dans son discours d'ouverture, elle a eu des mots sévères à l'endroit «des chinoiseries administratives, de l'inefficacité et les longs retards qui sont devenus partie intégrante du processus d'absorption en Israël». Elle s'est dit déçue, en outre, des résultats obtenus depuis la création d'un ministère distinct pour l'absorption des immigrants, déclarant qu'elle avait cru, à l'époque, que ce ministère «constituerait le seul endroit où l'immigrant pourrait soumettre tous ses problèmes. Mais il n'en est pas encore ainsi et l'on continue de renvoyer l'immigrant d'un endroit à l'autre». Et d'ajouter Mme Meir : «Cela est-il vraiment nécessaire ou faut-il voir là une expression de la vanité de divers organismes qui veulent défendre leur prestige?» Parmi les divers moyens mis de l'avant pour résoudre ces pro-

blèmes, a dit Mme Meir, les hauts fonctionnaires de tous les ministères intéressés vont être invités à créer des équipes spéciales qui auront pour mission d'étudier les lenteurs administratives au sein de leur propre organisation.¹³

Les immigrants russes

L'absorption en Israël de quelque 83,000 immigrants russes au cours des quatre dernières années¹⁴ est une magnifique réalisation et dans le discours précité, Mme Meir a affirmé y voir «le plus grand miracle après la création de l'État d'Israël». Ce fut, dit-elle, une vague spontanée d'immigration qui surgit d'elle-même «sans émissaires, alors qu'une foule de gens n'ont pris conscience de leurs origines juives qu'à l'âge adulte». Il en est découlé des difficultés que d'autres immigrants n'ont pas éprouvées. «Ils connaissent moins le pays et leurs droits, a ajouté Mme Meir, et ils ont appris, en U.R.S.S., à se méfier des fonctionnaires publics.»¹⁵

Il va sans dire que cette vague énorme n'a pu être absorbée sans effort, ni sans que surgissent des difficultés particulières pour ces nouveaux venus, eux qui ne savent à quoi s'attendre d'une société libre. Par exemple, une grève de la faim suivie d'une manifestation collective d'immigrants géorgiens irrités se sont produites à l'été de 1973 au port d'Ashdod, en guise de protestation contre la mise à pied de quarante-sept ouvriers à la fin de la saison des agrumes. Entre autres griefs, les manifestants ont fait savoir qu'en Union soviétique ils étaient habitués d'avoir un emploi assuré à longueur d'année. Cette manifestation fut suivie d'une rencontre de représentants de la communauté d'Ashdod avec Mme Meir (qui s'est toujours intéressée au sort des immigrants russes); avec le ministre de l'Absorption des immigrants d'alors, M. Nathan Peled, et le ministre des Transports, M. Shimon Peres. Les dirigeants du port et des représentants des immigrants géorgiens assistaient aussi à cette réunion. Il est ressorti de ces pourparlers que, outre les problèmes d'emploi, il existait un manque flagrant de communication entre les Géorgiens et la collectivité d'Ashdod, puisque très peu de ces immigrants parlaient l'hébreu, et que, de plus, les Géorgiens étaient entassés dans un quartier de la ville «qui n'avait ni boutiques, ni cliniques, ni jardins d'enfants, ni synagogues».¹⁶ Mme Meir et ses collègues ont promis de s'occuper de toutes ces questions.

Comme conséquence peut-être de ces efforts et en prévision de l'arrivée d'un plus grand nombre d'immigrants, on a prévu des moyens qui tendent à améliorer la qualité et la disponibilité des services que le gouvernement offre aux immigrants. Dans une récente interview, M. Pinhas Sapir a déclaré que, en tant que sont concernés l'Agence juive et le gouvernement, la plus entière coordination existe maintenant entre tous les organismes qui s'occupent des immigrants et de leur absorption et qu'au moins cer-

¹³ *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, 28 août 1973.

¹⁴ Environ 8,000 immigrants quittent Israël à chaque année. Selon le rapport annuel de 1973, reçu récemment, du ministère de l'Absorption des immigrants, le plus fort pourcentage d'immigrants arrivés en Israël en 1970 pour en repartir trois ans plus tard provenait de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale (environ 30 p. 100) et représentait des immigrants en perspective. Le plus faible pourcentage s'appliquait à l'Europe de l'est (5 p. 100) et à l'Asie et à l'Afrique (6 p. 100), la plupart étant venus comme immigrants. Mais le taux des immigrants en provenance de l'Union soviétique qui ont subséquemment émigré est également peu élevé. Environ 2 p. 100 ont quitté Israël en deça d'un an et 3 p. 100 en deça de deux ans, au regard de 25 p. 100 des autres immigrants au cours des mêmes périodes de temps. Toutefois le rapport souligne qu'en 1973, le nombre des défaillants, ceux qui ont quitté l'Union soviétique mais qui ne sont pas arrivés en Israël, a augmenté. Cinq pour cent de ceux qui ont quitté l'année dernière (en 1973) se sont arrêtés en Europe pour s'établir dans d'autres pays.

¹⁵ *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer 28 août 1973.

¹⁶ *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, 24 juillet 1973.

taines des difficultés occasionnées par «une bureaucratie injustifiée» seraient surmontées. Il a poursuivi : «Nous sommes enfin à ouvrir douze bureaux répartis entre les différentes régions du pays où logeront sous un même toit les représentants de tous les organismes pertinents que le nouvel immigrant doit consulter, sans passer d'un édifice à un autre, et parfois d'une ville à une autre, pour que son examen soit complété».

M. Sapir a ajouté qu'il faut entreprendre un effort majeur pour éviter l'isolement social de quelques immigrants. «On entend souvent parler, dit-il, de certains cas de nouveaux venus qui ont eux-mêmes réglé leur problème de logement, d'emploi et de scolarité, etc., plus ou moins à leur satisfaction, mais qui se trouvent ensuite à vivre dans un désert socio-culturel, et incapables—sans que ce soit toujours leur faute—d'entrer en contact avec leurs voisins israéliens». M. Sapir a déclaré qu'il continuerait de s'entretenir avec les dirigeants des organismes communautaires pour intensifier leur travail en fait d'immigration, mais que en fin de compte, il fallait que chaque Israélien et chaque foyer s'efforcent de bien accueillir et d'aider les nouveaux venus.¹⁷

Un autre aspect du problème que posent les immigrants ne manque pas d'intérêt. Tous les immigrants soviétiques se sont maintenant scindés en deux groupes représentant à peu près les nouveaux immigrants et les immigrants plus anciens. Au tumultueux congrès annuel de l'Association des immigrants soviétiques, tenu au mois d'août 1973 à Beersheba, on a annoncé la création d'un groupe dissident qui sera connu sous le nom d'Association des nouveaux immigrants de l'Union soviétique. Seuls pourront y adhérer ceux qui ont émigré de l'Union soviétique après la Guerre de Six Jours. Les membres du nouveau groupement ont accusé l'autre association d'avoir accueilli, à sa réunion annuelle, non moins de quarante-deux délégués qui n'ont jamais mis les pieds en Union soviétique.¹⁸

L'ACCROISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Les problèmes d'absorption des immigrants de la plupart des pays d'immigration se ressemblent beaucoup, mais les attitudes diffèrent en ce qui concerne la croissance démographique. Pour sa part, l'État d'Israël fait bande à part et appuie totalement cette croissance, pour des raisons de sécurité et d'essor national. Il n'a donc pas nommé de commission démographique spéciale, ni lancé de vaste enquête sur les questions en jeu, mais s'est constamment préoccupé de ce problème au sein des structures normales du gouvernement.

En 1968, l'État a institué dans le bureau du premier ministre un Centre démographique auquel fut confiée la tâche d'établir la politique démographique du pays. Israël possède un Bureau central de la statistique qui administre un système centralisé de collecte de statistiques et de données officielles, système qui englobe des statistiques socio-démographiques bien agencées de même qu'un registre démographique automatisé et centralisé. On rapporte que le Bureau central de la statistique maintient une étroite liaison avec le gouvernement et tous les autres organismes publics qui, à des fins d'analyse économique ou sociale, de formulation de politique ou d'élaboration de plan, ont besoin de données démographiques. Les organismes de planification qui font usage des statistiques démographiques comprennent le Centre démographique du gouvernement, l'Autorité de planification économique du ministère des Finances et l'Autorité de plani-

¹⁷ *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, 24 septembre 1974.

¹⁸ *Ibid.*, 7 août 1973.

fication de la main-d'oeuvre du ministère du Travail.¹⁹ Outre la recherche démographique que poursuit le Bureau central de la statistique, le ministère des Finances et le ministère du Travail sont à mettre au point depuis deux ou trois ans un plan d'accroissement et de répartition démographiques qui prévoit une population de cinq millions en 1992.²⁰ En vue d'encourager l'établissement dans des régions en voie de développement, le gouvernement accorde certains avantages dans le domaine du logement, des occasions d'emploi, du dégrèvement fiscal et des projets de jeunesse.

Dans sa «Deuxième enquête sur la croissance démographique et l'essor national», le Bureau central de la statistique a effectué certaines projections à long terme sur la croissance démographique future d'Israël, utilisant plusieurs hypothèses au sujet de l'immigration, élément qu'il considère essentiel mais éminemment imprévisible. En supposant qu'on accueillerait a) 40,000 et b) 70,000 immigrants par année, la population totale d'Israël en 1980 serait de 4,020,000 et 4,340,000 respectivement. Des projections analogues pour 1990 donnent respectivement 5,130,000 et 5,800,000. Le rapport de l'enquête note que si le changement attribuable à l'immigration allait se rapprocher plutôt de a) que de b), la population d'Israël en l'an 2000 serait d'environ 6 millions d'habitants. Si les arrivées allaient être plus nombreuses dans les prochaines années, il faudra naturellement que les projections soient révisées en fonction de la hausse.²¹

À l'automne de 1974, la principale préoccupation d'Israël au sujet de l'immigration consistait à élaborer les plans et préparatifs essentiels à l'arrivée prévue d'un plus grand nombre d'immigrants juifs venant de l'Union soviétique, conformément à l'entente américano-soviétique. Il importait d'agir ainsi en dépit de l'inflation accentuée et des graves difficultés économiques que connaît Israël; en dépit du fait que l'inflation et les contraintes économiques frappent plusieurs Juifs de la Diaspora, sur lesquels Israël compte beaucoup pour un appui financier; et en dépit de la menace toujours constante de l'activité terroriste ou d'une guerre véritable. Quoiqu'il en soit, l'actuel ministre de l'Absorption des immigrants, M. Shlomo Rosen, a annoncé au Knesset à la fin d'octobre 1974 que l'Autorité de planification économique était à élaborer des plans pour accueillir des immigrants en nombres différents, que les logements seraient terminés à la fin de 1975 afin de recevoir les premiers 60,000 nouveaux immigrants venant de l'Union soviétique, et que 40 p. 100 de ces immigrants pourraient s'établir dans des régions en voie de développement, que 10 p. 100 iraient à Jérusalem et le reste le long de la côte. Cependant, à la suite de la révocation de l'entente américano-soviétique, M. Rosen a avisé le Knesset que son ministère continuerait maintenant sa planification en vue d'absorber de 55,000 à 60,000 nouveaux venus par année, chiffres annuels d'immigration pour 1972-1973.²²

¹⁹ Israël, Bureau central de la statistique, Deuxième enquête sur la croissance démographique et l'essor national, Jérusalem, 1973.

²⁰ Plan de répartition géographique d'une population de cinq millions d'habitants en Israël, ministère des Finances et ministère de l'Intérieur, Jérusalem, juillet 1972.

²¹ Israël, Bureau central de la statistique, Deuxième enquête sur la croissance démographique et l'essor national, Jérusalem, 1973.

²² *The Jerusalem Post*, édition hebdomadaire d'outre-mer, 21 janvier 1975.

APPENDICE A

Immigration aux États-Unis, 1820-1973

1820.....	8,385	1901-1910.....	8,795,386
1821-1830.....	143,439	1911-1920.....	5,735,811
1831-1840.....	599,125	1921-1930.....	4,107,209
1841-1850.....	1,713,251	1931-1940.....	528,431
1851-1860.....	2,598,214	1941-1950.....	1,035,039
1861-1870.....	2,314,824	1951-1960.....	2,515,479
1871-1880.....	2,812,191	1961-1970.....	3,321,677
1881-1890.....	5,246,613	1971-1973.....	1,155,226
1891-1900.....	3,687,564	Total.....	46,317,864

Étrangers admis comme immigrants de 1946 à 1973

1946.....	108,721	1960.....	265,398
1947.....	147,292	1961.....	271,344
1948.....	170,570	1962.....	283,763
1949.....	188,317	1963.....	306,260
1950.....	249,187	1964.....	292,248
1951.....	205,717	1965.....	296,697
1952.....	265,520	1966.....	323,040
1953.....	170,434	1967.....	361,972
1954.....	208,177	1968.....	454,448
1955.....	237,790	1969.....	358,579
1956.....	321,625	1970.....	373,326
1957.....	326,867	1971.....	370,478
1958.....	253,265	1972.....	384,685
1959.....	260,686	1973.....	400,063

Remarque: De 1820 à 1967, ces chiffres représentent le nombre de passagers étrangers arrivés au pays. De 1868 à 1891 et de 1895 à 1897, ils représentent le nombre d'immigrants étrangers arrivés au pays. De 1892 à 1894 et de 1898 à nos jours, il s'agit du nombre d'étrangers admis comme immigrants.

Source: Service d'immigration et de naturalisation du département de la Justice des États-Unis.

APPENDICE B

Politique d'immigration des États-Unis

Modifications apportées par la loi du 3 octobre 1965
à la Loi de 1952 sur l'immigration et la nationalité

I. Catégories non limitées quant au nombre :

- 1) Conjoint et enfants de citoyens américains et parents de citoyens de plus de 21 ans (Art. 201(b)).
- 2) Résidents rentrant au pays (Art. 101(a)(27)(B)).
- 3) D'anciens citoyens américains (Art. 101(a)(27)(C)).
- 4) Ministres du culte et conjoint et enfants de ces immigrants (Art. 101(a)(27)(D)).
- 5) Certains employés et anciens employés du gouvernement américain à l'étranger, ainsi que le conjoint et les enfants qui accompagnent ces immigrants (Art. 101(a)(27)(E)).

Hémisphère oriental

II. Limites numériques auxquelles sont assujétis les autres aspirants-immigrants :

- 1) Nombre maximum global : 170,000 par année.
- 2) Limite nationale : 20,000.
- 3) Limite de zone dépendante : Chaque colonie ou autre dépendance ne peut utiliser plus de 1 p. 100 du nombre total de visas-mis à la disposition de la métropole.
- 4) Limite trimestrielle : Au plus 45,000 dans chacun des trois premiers trimestres de l'année financière.

III. Régime de préférences (pourcentage de la limite de 170,000) :

- 1) Première préférence : fils et filles célibataires de citoyens américains.
Pas plus de 20 p. 100.
- 2) Deuxième préférence : conjoint et fils et filles célibataires d'un étranger admis légalement pour résidence permanente.
20 p. 100 plus les visas non requis pour la première préférence.
- 3) Troisième préférence : les membres des professions libérales et les scientifiques et les artistes possédant un talent exceptionnel.
Pas plus de 10 p. 100.
- 4) Quatrième préférence : fils et filles mariés de citoyens américains.
10 p. 100 plus les visas non requis pour les trois premières préférences.
- 5) Cinquième préférence : frères et soeurs de citoyens américains.
24 p. 100 plus les visas non requis pour les quatre premières préférences.

- 6) Sixième préférence : ouvriers spécialisés et non spécialisés dans des domaines d'occupation où les États-Unis manquent de main-d'oeuvre.
Pas plus de 10 p. 100.
- 7) Septième préférence : réfugiés à qui peuvent être accordés l'admission conditionnelle ou le rajustement de statut.
- 8) Non préférence : tout candidat qui n'a droit à aucune des préférences ci-dessus.
Les visas non requis par les requérants préférentiels.
- 9) Les requérants qui ne jouissent d'aucune préférence ne peuvent utiliser les mises en commun.
- 10) Le conjoint et l'enfant d'un requérant préférentiel peuvent être rangés dans la même préférence s'il n'y a pas par ailleurs de visa immédiatement disponible.

Hémisphère occidental

- IV. Les immigrants qui sont nés dans un pays indépendant de l'hémisphère occidental ou dans la Zone du Canal et les conjoints et enfants de ces immigrants sont assujétis à une limite de 120,000 par année (Art. 21(e) de la loi du 3 octobre 1965).
(Aucune limite d'État étranger. Aucun régime préférentiel).

APPENDICE C
L'IMMIGRATION AUSTRALIENNE
Établissement à titre permanent, 1945-1973

Année financière	Arrivées inscrites	Départs inscrits	Gain net
1945-46.....	23,588	33,351	9,763
1946-47.....	47,276	53,719	6,443
1947-48.....	94,174	64,809	29,365
1948-49.....	172,851	71,705	101,146
1949-50.....	254,565	93,018	161,547
1950-51.....	230,158	97,181	132,977
1951-52.....	216,205	113,326	102,879
1952-53.....	182,161	124,097	58,064
1953-54.....	177,682	124,632	53,050
1954-55.....	224,789	133,316	91,473
1955-56.....	244,551	145,713	98,838
1956-57.....	242,236	155,859	86,377
1957-58.....	225,167	158,566	66,601
1958-59.....	241,020	163,863	77,157
1959-60.....	275,992	196,874	79,118
1960-61.....	313,103	227,913	85,190
1961-62.....	312,640	264,230	48,410
1962-63.....	357,606	287,882	69,724
1963-64.....	412,903	328,496	84,407
1964-65.....	490,522	389,967	100,555
1965-66.....	540,463	448,074	92,389
1966-67.....	590,943	503,570	87,373
1967-68.....	695,535	602,177	93,358
1968-69.....	836,397	709,972	126,425
1969-70.....	957,434	844,870	112,564
1970-71.....	1,052,603	951,184	101,419
1971-72.....	1,076,684	1,035,007	41,677
1972-73.....	1,185,749	1,157,746	28,003

Source: Immigration australienne: statistique d'ensemble, ministère de l'Immigration, Canberra, 1973.

APPENDICE D
ISRAËL
L'immigration juive, 1948-1973

1948.....	101,828 ¹	1961.....	47,638
1949.....	239,576	1962.....	61,382
1950.....	170,249	1963.....	64,364
1951.....	175,095	1964.....	54,716
1952.....	24,369	1965.....	30,736
1953.....	11,326	1966.....	15,730
1954.....	18,370	1967.....	14,327
1955.....	37,478	1968.....	20,544
1956.....	56,234	1969.....	32,679
1957.....	71,224	1970.....	36,928
1958.....	27,082	1971.....	42,000
1959.....	23,895	1972.....	56,000
1960.....	24,510	1973.....	53,000

¹ Du 15 mai au 31 décembre 1948.

